



Ontsporen van bestuurders

Arno F.A. Korsten

versie 6 maart 2016

Ontsporen van bestuurders

Arno F.A. Korsten, versie 6 maart 2016

Het bestuur kent in een politieke democratie gewichten en tegenwichten ('checks and balances'). Macht moet namelijk niet liggen bij een persoon of een enkel ambt. Dat betekent dat er ruimte is voor een dagelijks bestuur, maar ook voor een ander orgaan dat de gang van zaken volgt en controleert. Neem de gemeente. De interne controller, externe accountant en de gemeenteraad, controleert het college van B&W, het dagelijks bestuur. En er bestaan toezichthouders, zoals bij het provinciebestuur. Een schooldirectie of universiteitsbestuur kent ook gewicht en tegenwichten. Dit heeft te maken met controllers, accountants, een raad van toezicht en een externe onderwijsinspectie. Dergelijke stelsels van gewichten en tegenwichten blijken niet steeds en niet vanzelfsprekend goed te functioneren. Daarom komen aanvullingen voor, zoals de instelling van een rekenkamer en visitaties door een visitatiecommissie. En af en toe wordt van accountant gewisseld.

Desondanks kunnen aanvankelijk 'goede' superbesteders ontsporen, zoals de parlementaire enquête van het corporatiestelsel laat zien en uitwerkt. Ze raken van de ankers losgeslagen. Ze gaan in de fout. Namen partijen in dit stelsel hun verantwoordelijkheid niet en gaven ze niet voldoende tegenwicht? Niet voldoende volgens de commissie. Was de balans van gewicht en tegenwicht zoek? Volgens de commissie was die zoek. Daardoor konden bestuurders teveel hun gang gaan, werden ze niet teruggedroten en liepen zaken grondig mis.

In dit essay is de vraag aan de orde: hoe is de val van sterke bestuurders, die sneuvelen op een echec of grote affaire of een reeks zwakheden, te verklaren en welke rol spelen tegengeluiden daarbij? Waren sterke bestuurders die later vallen ('vallende sterren') te behoeden geweest voor een 'comedy of errors', een foutenfestival? En zo ja, hoe dan? Door meer tegenwicht, zoals door het vroeg ontvangen van waarschuwingssignalen? Daarover gaat dit essay: over het voorkomen van ontsporing van een individuele bestuurder en het inperken van de kans daarop.

De verklaring voor ontsporend leiderschap kan in het algemeen liggen bij

- a) de persoon zelf (zijn kenmerken, ook op psychologisch vlak),*
- b) bij de volgers (een onkritische 'hofhouding' of een fanclub) en*
- c) bij de omgeving (die te weinig kritisch is).*

Ook de link hiertussen is van belang. Er zijn bestuurders die zich verheven wanen boven hun controleurs en die controleurs het liefst uitschakelen of tot stempelmachine verklaren.

Uit onderzoek blijkt dat vaak de volgende gifcocktail individuele bestuurders de das om doet: een bestuurder weet zich handelingsvrijheid te verwerven, krijgt veel te weinig tegenwicht ('kan zijn gang gaan') en zoekt ook geen tegenwicht. De omgeving van controleurs en fiat verstrekkers gaat mee met de bestuurder of wordt door de bestuurder (enigszins) naar de eigen hand gezet. Dat komt mede omdat de bestuurder eerder succes had, en vertrouwen genoot. Dat wordt dan een tranquilizer, een rustgevende factor, voor controleurs. De bestuurder heeft in zijn nabijheid bovendien vertrouwelingen of trawanten die als jaknikker optreden en dus meegaan in de voornemens van de bestuurder of behulpzaam zijn om ze op het geschikte moment ergens doorheen te jagen. Dat doet dan weer iets met de bestuurder.

Er ontstaan verschijnselen als: stijgende ijdelheid, zich onaantastbaar wanen, overmoeding worden, denken dat alles kan en zij alles mogen, etc. .

Is er een remedie? Schenk als fiatverstrekker geen onbegrensd vertrouwen aan een individuele bestuurder. Wees als controleur kritisch(er) en vraag bij voorbeeld meer contra-expertises als je een beleidsdocument moet beoordelen, zoals een bouwplan. Zorg dat er meer ontvankelijkheid is voor waarschuwingssignalen.

Capabele individuele bestuurders moeten altijd 'tegenwicht' krijgen. De individuele bestuurder in een college van drie mensen zetten, is lang geen garantie voor voldoende tegenwicht. Bij voorbeeld niet als een persoon volkomen dominant is.

Is tijdige zelfreflectie ook nog een bijdrage aan de oplossing? Het blijkt voor bestuurders moeilijk om daar zelf toe over te gaan. En, als het al gebeurt, blijkt het niet makkelijk om de waardering en kritiek op de eigen persoon te begrijpen, te erkennen en te duiden. En het is niet eenvoudig om het eigen gedrag dan zo nodig ook nog aan te passen. Meestal ontbreekt het aan kwaliteitsrijke reflectie: de bestuurder gaat er niet of te laat toe over of dit proces stagneert ergens.

Sterke, van de ankers losgeslagen bestuurders blijken ook onder druk niet goed in staat om zelf tegenwicht te organiseren ('countervailing power') en zo de bezinning aan te jagen. Welke wethouder, corporatiebestuurder, schooldirecteur of universiteitsbestuurder dringt zelf bij voorbeeld aan op extra vergaderingen van een controlerend orgaan als een raad van toezicht, of een commissie daaruit, als een groot bouwplan voorligt? Bestuurders dwepen niet met verbeterd tegengeluid. Sterker nog: veel bestuurders hebben er weinig trek in. Ze erkennen de kwaliteiten van tegensprekers niet echt, of domesticeren ze, of schaffen (bijna) alles af wat riekt naar tegenwicht. Of ze organiseren wat wel uitkomt. Ze zetten de omgeving juist teveel naar hun hand en raken 'out of control'. Ze wanen zich onaantastbaar, worden overoptimistisch of deraileren anderszins. Dat blijkt uit dit onderzoek.

Kunnen we tegenwicht (tegengeluid) toch beter inbouwen in bestuurlijke systemen? Ja, bij voorbeeld door aan beleid een eindtermijn te verbinden, door contra-expertises te vragen, door te dwingen tot analyses van consequenties van een voornemen. Het heeft ook zin bestuurders meer sensibel te maken voor zachte signalen ('weak signals'), voor wat nog niet goed zichtbaar is maar er wel aankomt. Als het corrigeren van het systeem van gewichten en tegenwichten toch niet (voldoende) lukt, is de wereld aan de 'Gotliebs', de klokkenluiders. Het blijkt steeds weer nodig dat de klok geluid wordt om de samenleving te behoeden voor (vormen van grote) dwaasheid. Dus, een bestuurlijke en maatschappelijke buienradar is voor bestuurders geen overbodigheid. Risico's zijn overigens nooit helemaal uit te bannen. 'Nul fouten-bestuur' is onmogelijk en vertrouwen blijft van belang.

Dit essay bevat tal van illustraties hiervan. Bestuur van corporaties, gemeenten, universiteiten, hogescholen en het middelbaar beroepsonderwijs passeert de revue. De analyse is gebaseerd op informatie die is opgedaan in raden van toezicht, verkregen bij de beoordeling van audits of door het zelf uitvoeren van visitaties, door studie van onderzoek en door gesprekken met bestuurders en hun omgeving.

Inleiding: bestuurlijke helden

Er zijn tal van *succesvolle bestuurders* werkzaam in het (de)centraal bestuur en in semi-publieke en op afstand gezette organisaties. Denk bij voorbeeld aan bestuurders van provincies, gemeenten, onderwijsinstellingen, woningcorporaties, ziekenhuizen en ook aan toezichthouders, zoals de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Deze succesvolle bestuurders vervulden doorgaans bestuurlijke taken en opdrachten en toonden ambities, niet in de laatste plaats omdat ze in de politieke arena bij de coalitievorming opdrachten meekregen (opgenomen in een akkoord), hun organisaties wettelijk gezien veel taken en speelruimte hebben en deze over budgetruimte beschikken om te investeren. Deze bestuurders hadden en hebben dan ook ontegenzeggelijk affiniteit tot besturen. Ze beheersen het metier van de harmonieus verklankte bedoelingen maar houden niet of veel minder van omslachting, van opgehouden worden. Ze zitten meerdere jaren in een bestuur of in geval van gemeenten in een bestuurlijke coalitie die niet uiteen valt. Ze boeken doorgaans daadwerkelijk bestuurlijk en maatschappelijk resultaat. Niet zelden zijn het ook veranderaars, die in de frontlinie van (echte of vermeende) vernieuwingen opereren (Vuijsje, 2006). Zie hier enkele indicaties voor ambitie en succes. Deze bestuurders zou men *significante bestuurders* kunnen noemen. Ze zijn op meerdere waarden gericht, ze willen meer dan 'een tent runnen', ze doen ertoe.

Geen eeuwige sterrenstatus

Succesvolle gezagsdragers onder de bestuurders worden vanwege dat succes onder doorgaans niet altijd makkelijke omstandigheden wel op het schild gehesen en zelfs tot de categorie superbestuurders of '*administrative heroes*' gerekend (Doig & Hargrove, 1987; Bellavita, 1991). Ze gingen door roeien en ruiten, ze sleepten zaken voor de poorten van de hel weg of boekten eclatante overwinningen.

Hun controleurs of toezichthouders zijn doorgaans dan ook (lange tijd) niet ontevreden over de bestuurlijke helden. Zoveel is zeker, angsthazen zijn het niet, teddyberen evenmin. Ze gelden in hun omgeving vooral als sterke man of chef. Of zoals Duitsers zeggen: als een 'Macher'. Dat neemt niet weg dat ook zij hun onzekerheden kennen, inschattingen maken en moeten omgaan met risico's en dilemma's. Maar begin goed, eind goed? Is er een eeuwige sterrenstatus? Die status is zeldzaam. Ook bestuurders die wat kunnen, kunnen sneuvelen: Leers, Vreeman, Van Rey, Verzijlbergh, Möllenkamp, en zo voorts.



Er zijn bestuurders die we zowel tot de sterren als tot de *vallende sterren* moeten rekenen. Ze worden gedwongen af te treden door een echech of vanwege '*serial destruction*', een serie zwakte beslissingen. Dat komt op hun conto.

Macht doet iets met een bestuurder

Maar gevallen of niet gevallen, bestuurders zijn geen 'heilige boontjes'. Ze blijven doorgaans niet gelijk aan wie ze waren bij de entree als bestuurder? Bestuurders *veranderen* door het

besturen. De bestuurder is namelijk omhoog geklommen en daardoor verandert de bestuurder, of hij nou wil of niet. Het moment dat het zo ver is, komt vroeg of laat. Als ze succes hebben, gaan ze geloven in dat beeld van henzelf. Daar blijft het niet bij.

Welke kant gaat die verandering op? Jaap van Ginneken laat er in zijn boek *'Verleidingen aan de top'* geen misverstand over bestaan. Macht doet wat met mensen en niet altijd in gunstige zin, of de bestuurder nou John Kennedy heet of Richard Nixon, Ronald Reagan, Margaret Thatcher, Francois Mitterand, Helmut Kohl, Jacques Chirac, Bill Clinton, George Bush, Ruud Lubbers, Wim Kok, Tony Blair, Silvio Berlusconi, Angela Merkel, Nicolas Sarkozy of Francois Hollande. Zij gaan geloven in hun eigen grootheid en als ze klein zijn of lijken laten ze zich schoenen met hogere hakken aanmeten, zoals Sarkozy deed. En Chirac permitteerde zich ook nog wel eens wat, vooral na persconferenties, wat tot het fronsen van de wenkbrauwen aanleiding gaf.



Rij van regeringsleiders in de mars van Parijs. In het midden Hollande.

Dat mensen veranderen, geldt over het algemeen ook voor ministers en staatssecretarissen. Zie de memoires en biografieën. Of ze die verandering voor eeuwig meenemen, is niet gezegd. Zijn ze eenmaal premier of president af dan kan na verloop van tijd wel weer een zekere beweging naar 'normalisatie' optreden. Dan worden het weer betrekkelijk gewone stervelingen, die misschien wel zelf brood gaan halen bij de bakker.

Dat macht wat doet, blijkt uit vele andere voorbeelden. Zie bij voorbeeld hoe een aantal premiers, presidenten en ministers zich verdringt om deel uit te maken van de eerste of tweede rij bij een herdenkingsmars door de straten van Parijs na de moord op een aantal redactieleden van het Franse satirisch tijdschrift *'Charly Hebdo'* in januari 2015. Opvallend was dat Sarkozy, de voormalige Franse president, begonnen op rij drie zich uiteindelijk tijdens de mars naar de eerste rij wist te wurmen. Sommigen melden zich zelf aan voor de mars ook al moeten ze intern, in hun eigen land, niks hebben van vrijheid van meningsuiting. Ze zien zich hoog in de internationale pikorde en willen op de foto, die immers te benutten is voor binnenlands gebruik ('zie mij hier te midden van staatslieden').

Is daarmee het veranderen bewezen? Nog niet genoeg. Wat wijzen specifieke studies uit?

Zonden

Bestuurders veranderen door te gaan 'zondigen'. Ze krijgen te maken met wat in de psychologische literatuur een 'tekort' heet, een 'zonde' of 'bedreiging' (Van Ginneken, 2013;

ook Owen, 2008). Sommigen weten het wel een tijd te verbloemen maar uiteindelijk speelt iets van de volgende reeks tekorten of onhebbelijke eenzijdigheden een rol:

- de voortdurende compensatie van vroegere kleinering in de jeugd (ze willen hun gram halen),
- voortdurende gulzigheid naar macht of iets anders,
- grootheidswaan(zin),
- grote hebzucht,
- teveel trots en voortdurend verlangen naar ‘applaus’, grote ijdelheid,
- lust, gekte, of ontkenning van eigen sterfelijkheid,
- zich niet laten weerspreken.

Van Ginneken noemt dit ‘zonden’. Sommigen grijpen vanuit verlangen naar stressreductie naar de fles, cocaïne of naar pillen.

Cockpitdenken en jaknikkers

Deze zonden gaan heel vaak gepaard met cockpitdenken (‘ik zit aan het stuurwiel’; mijn verantwoordelijkheid), overmatig en te groot zelfvertrouwen, enorme zelfoverschatting, overmoed, eigenzinnigheid en egotripperij, beperkt vermogen tot luisteren, en een enorme onbekwaamheid tot zelfrelativering en zelfspot. Menig bestuurder denkt dat wat ambtenaren bedacht hebben uiteindelijk een eigen vondst is. En dat wat bedacht is steun krijgt, anders ‘moet het beter uitgelegd worden’. De gedachte dat een voorstel een slecht en maatschappelijk ongewenst voorstel is, komt niet makkelijk op.

Waar het cockpitdenken zo in de bestuurder zit, zal menige bestuurder ook niet denken in termen van afhankelijkheden en beleidsnetwerken waarin netwerkpartners elk voor zich geen of onvoldoende doorzettingsmacht heeft en alleen verbinden helpt.

Uit het boek van Jaap van Ginneken (2013) blijkt dat premiers en presidenten zich zonder uitzondering omringden met jaknikkers. Ze probeerden om tegensprekers op een zijspoor te rangeren. Ze gingen zonder uitzondering geloven in hun eigen bijzonderheid. Macht werkt in op de hersenen. Ergo, topmensen hebben een grote kans om te ontketenen of op zeker moment te ontsporen, dus om verkeerde of zelfs dwaze besluiten te nemen.

Normaal gesproken duurt het langere tijd voor de bestuurder, na zijn vertrek, weer met beide benen op de grond staat. In een politieke democratie als die van België of Nederland is het overigens makkelijker om weer op de grond te ‘geraken’ omdat dat landen zijn met veel politieke minderheden. Het zijn gefragmenteerde politieke democratieën waar geen partij in het parlement echt groot is. Wie hier als bestuurder boven komt drijven, zoals bij voorbeeld de voormalige Belgische premier Jean-Luc Dehaene of de voormalige EU-voorman Herman van Rompuy, is al vele malen ‘gewassen en geschoren’ voor het aantreden als premier of minister. Het gevoel dat je wat voorstelt, is er wel af voor je aantreedt.

De grote bank: geen of weinig tegengeluid

Wat hier gezegd is over nationale politici, geldt ook voor bestuurders bij banken. Jeroen Smit (2008) laat in *‘De prooi’* zien dat niet elke topman van ABN AMRO (zoals Rijkman Groenink) op cruciale momenten erg hield van tegengeluid. De bestuursvoorzitter besprak voorafgaand aan een bestuursvergadering de vergadering met de voorzitter van de raad van commissarissen voor. Dat lijkt normaal en dus vanzelfsprekend. Maar vaak ging het verder dan spreken over de agenda en of over de vraag of de stukken rijp waren voor beraad, aldus Smit. Dan ging het erom, zeker voor de bestuurder, om te zien of bepaalde zaken er

makkelijk doorheen gesluisd konden worden. Niet elke voorzitter van de Raad van Commissarissen ging daarin overigens makkelijk mee.

Het boek *'De prooi'* bevat mooie anekdotes over het vermijden van tegengeluiden tijdens vergaderingen en daar buiten. Opvallend is dat een van de bestuursvoorzitters zelfs bij een uitje in Marokko, tijdens een op teambuilding gerichte race met trucks door de woestijn niet in staat was een instructie van de organisatoren te volgen en weer geheel op zichzelf gericht was toen het niet moest.

Ook in het bedrijfsleven is nogal eens sprake van te weinig tegenwicht tegen individuele bestuurders, zoals blijkt uit biografieën. *'Advocaten van de duivel'* ontbreken (Vuijsje, 2006; Van Ginneken, 2013).

Maar er zijn ook wel voorbeelden van bestuurders die juist wel het belang van tegengeluiden onderstrepen. Hoe doen ze dat? Oud-minister van onderwijs Jo Ritzen, niet vrij van krachtige opvattingen over waar het met het onderwijs heen moest, schrijft in zijn (terugblikkend) boek *'De minister'* dat hij weliswaar de hoofdlijnen van beleid uiteen zette maar hij voegt toe:

'Tegendraadsheid van ambtenaren is daarbij niet alleen niet uitgesloten, maar zelfs gewenst. Want daardoor groeien die hoofdlijnen, ze worden preciezer, ze worden steviger' (1998: 69).

Let hier op het taalgebruik. Jo Ritzen meent dat tegendruk nodig is maar zegt er niet bij dat die tegendruk een minister ook zou kunnen *behoeden* voor *verkeerde* opvattingen, voor dwaasheden of controversiële preferenties, voor veranderingen die niet nodig zijn of bestaande situaties of processen in het onderwijs verslechteren. Hij lijkt te willen zeggen: 'ministers hebben nooit verkeerde opvattingen'. Het beeld dat oprijst, is natuurlijk dat van het politiek primaat, wat inhoudt: de minister is verantwoordelijk en geeft aan wat wenselijk is, op hoofdlijnen nastrevenswaardig is. Ergo, ministers kunnen eigenlijk niet falen. Hij zegt dan ook: *'De minister blijft ijzerenheinig in zijn hoofdlijn'* (Ritzen, 1998: 69). Maar hij accepteert wel compromissen daarbinnen!

Ook Job Cohen bleek in zijn periode als burgemeester van Amsterdam binnen de eigen portefeuille van openbare orde en veiligheid sterk gericht op het aanbrengen van variëteit in teams om tegengeluiden op te vangen (Logtenberg en Wiegman, 2010). Dat was bijvoorbeeld van belang toen hij in 2008 werkte aan de *'Notitie scheiding kerk en staat'*, een moeilijk onderwerp. Het interessante voorstel haalde het overigens in de gemeenteraad niet in de aangeboden vorm.

En over burgemeester Ivo Opstelten is bekend dat zijn echtgenote mensen die in overleg gingen met de burgemeester wel opriep om hem stevig te bevragen, om niet alles voor zoete koek te slikken. Ze wist dat hij door zijn toonzetting, bombastisch taalgebruik en gestalte kon bereiken dat men zich klein ging voelen terwijl de kwaliteit van de besluitvorming juist gediend was met meer 'wisselwerking' (Korsten e.a., 2012).

Van ster naar vallende ster

Aanvankelijk goed functionerende bestuurders, zoals corporatiebestuurders, kunnen dus vallende sterren worden. Ze vallen, bij voorbeeld als ze zich teveel *'Master of the Universe'* wanen, ze teveel ruimte krijgen en ongeremd gedrag gaan vertonen en zelfs overmoedig werden zo dat fiasco's optreden. Bij sommigen staat hun moreel kompas dan ook niet meer

goed afgesteld, zoals leden van de parlementaire enquêtecommissie naar corporaties in 2014 stelden over een aantal corporatiedirecteuren (Erik Staal van Vestia bij voorbeeld). En ze denken te makkelijk over wat 'moet kunnen'. Ze struikelen omdat ze de verleidingen van de eigen positie niet kunnen weerstaan of gewoon niet goed in de gaten hebben dat publiek en privé niet zo maar vermengd mogen worden al werkt de bestuurder hard, ook in de vrije tijd. Het is onbetwistbaar: ze hebben te weinig met effectief weerwerk te maken gekregen.

We moeten er overigens rekening mee houden dat een bestuurder zelden met slechts één orgaan of commissie te maken heeft die tegenwicht kan bieden. Meestal komt een bestuurder meerdere organen tegen, zij het dat die elk voor zich op andere zaken letten. Dat blijkt uit de analyse van het corporatiestelsel door de enquêtecommissie-Van Vliet.



De bestuurlijke val loopt dan uit op een *gedwongen vertrek* of een *vrijwillig vertrek onder druk*. Dergelijk vertrek treffen we na pakweg 1995 meer aan, althans bij corporatiebestuurders en bij burgemeesters en wethouders (Van der Boon en Van der Marel, 2009; Aardema en Korsten, 2006; Korsten, Aardema en Resoort, 2008; Korsten, 2010; Aardema, Boogers en Korsten, 2012).

De bisschopsstad Roermond is een voorbeeld van een gemeente met een sterke leider, een wethouder (Van Rey). Deze stad was in de periode 1998-2012 'booming'. Er kwam een verkeersader met tunnel, een outplacement center, de werkloosheidscijfers daalden spectaculair en re-integratie nam toe, etc. Velen schreven het succes van de afgelopen veertien jaar toe aan één ambitieuze, initiatiefrijke, doortastende en volhardende bestuurder, namelijk wethouder Jos van Rey. Van Rey was de grote regelaar. Maar Van Rey kwam rond 2010 ook onder vuur te liggen, onder meer vanwege nauwe betrekkingen (als wethouder met de portefeuille stadsontwikkeling) met een projectontwikkelaar, bezoek met deze ontwikkelaar aan vastgoedbeurzen en frequent gebruik van diens villa in St. Tropez. Er volgde een integriteitsonderzoek (Sorgdrager en Frissen, 2012) dat kritiek bevatte maar dat hij politiek nog overleefde. Het verwijt was dat sprake was van jarenlange schijn van belangenverstremgeling. Bij de publieke van het rapport maakte burgemeester Van Beers direct duidelijk: er is geen sprake geweest van feitelijke belangenverstremgeling. Hij ging om Jos van Rey heen staan en beschermde hem. De gemeenteraad zond Van Rey ook niet heen. Dat mocht niet baten. Toen het Open Ministerie zijn huis (van Van Rey) en de werkruimte in het stadhuis binnenviel omdat hij verdacht werd van het plegen van strafbare feiten, trad hij af als wethouder en lid van de Eerste Kamer voor de VVD. Hij kwam in opspraak en viel na enkele weken bij het landelijk partijbestuur van de VVD in ongenade. Nadat hij, die eerder zo geprezen was door de voormalige leider Frits Bolkestein, door de landelijke VVD-top politiek verstoten was, richtte hij met anderen een eigen partij – de LVR - op en keerde na de raadsverkiezingen van 2014 met, opnieuw, heel veel voorkeurstemmen terug in de gemeenteraad. Kreeg hij als wethouder (on)voldoende tegenwicht, dus te weinig tegenspraak? Werd hij tegengehouden op momenten dat het nodig was? Enkele gemeentesecretarissen moesten opstappen, anderen zochten een heenkomen (meer in Goossen en Sniekers, 2014).



Jos van Rey

Is er leven na de val?

Of er leven is na de val hangt af van de aard en ernst van de kwestie waarover men struikelt. Terugkeer bij de overheid is moeilijk als men struikelt over een misdrijf, een integriteitsschending of een reeks van intimidaties of enorme kritiek op de bestuursstijl. De rol van bepaalde corporatiebestuurders, zoals van Vestia (Erik Staal), was na de zware kritiek uitgespeeld. Dat gold ook voor bepaalde bestuurders uit de hogeschoolwereld (zoals Geert Dales).

Sommige van dergelijke bestuurders, leiders, kunnen na de val weer terugkeren in het openbaar bestuur of bij de semi-overheid, zeker als ze niet veroordeeld zijn en in perspublicaties geen ernstige smet opgelopen hebben. Het 'buiten het spoor raken', was dan slechts tijdelijk.

Een voorbeeld? Burgemeester Gerd Leers, burgemeester van Maastricht, stapte begin 2010 'vrijwillig onder druk' van een raadsmeerderheid op, een vertrek dat door toenmalig minister van BZK Guusje ter Horst werd betreurd, maar later kwam hij als minister van asielzaken in het kabinet-Rutte I terug; een sprong van de gemeentepolitiek naar de landelijke politiek. Sommige burgemeesters herstellen zich als waarnemend burgemeester, zoals Ruud Vreeman, die na over de kwestie van het Midi-theater gevallen te zijn in Tilburg, waarnemer werd in de gemeente Groningen. Ook burgemeester Rob Bats van de gemeente Haren kwam na de Facebook-rellen na een vrijwillig besluit om te stoppen, later terug als waarnemend burgemeester (zie Korsten e.a., 2012).

Wat vooraf ging

Eerder heb ik me al met deze materie bezig gehouden door onderzoek te doen:

- naar 'excellente bestuurders' in het boek '*Grote klasse!*' (Korsten, 2005),
- naar 'de vallende burgemeester' (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, Aardema en Resoort, 2008; Korsten, 2010; Korsten e.a., 2012) en
- naar 'de vallende wethouder' (Aardema, Korsten e.a., 2011; Aardema, Boogers en Korsten, 2012).

Wat leerde dat onderzoek zoal? Van de gevallen sterke en minder sterke burgemeesters die in het - in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgevoerde - onderzoek vielen, had pakweg de helft niet *behoeven* te sneuvelen *als* men tijdig voldoende bezinning op zichzelf of reflectie had getoond. Ook een aantal wethouders had om deze reden niet *behoeven* af te treden.

Zelfreflectie houdt drie dingen in:

- a) signalering van de kritiek op de functionaris,
- b) duiding van de gesignaleerde kritiek, en

c) een handelingsperspectief kiezen.

Hoe moet je dat concreet zien? Een burgemeester moet *sensorpalen* uitzetten die kritiek op hem registreren. Hij moet signaleren hoe anderen tegen zijn (of haar) gedrag aankijken, dit beeld of deze beelden duiden in termen van sterk en zwak gedrag en van gewenst en ongewenst gedrag, en zo nodig het eigen gedrag licht ombuigen of sterk veranderen. Dat laatste noem ik 'een handelingsperspectief kiezen'. Reflectie kan dus leiden tot de onderkenning dat men zich als burgemeester in bepaalde opzichten anders moet opstellen dan eerder het geval is.

Voorbeelden? Een burgemeester die te ver voor de muziek is gaan uitlopen en niet omkeek, komt er achter dat de (meerderheid van de) gemeenteraad hem niet meer volgt in wat de burgemeester zelf ziet als gedrag conform de profielschets waarop hij is aangezocht. Dat kan opbreken als de burgemeester ineens enkele keren geen draagvlak krijgt voor plannen waarmee juist hij sterk van doen heeft. Daar hoeft de burgemeester dan niet op te vallen. Maar als hij ook enkele keren met drank op achter het autostuur door de politie staande is gehouden of een andere scheve schaats rijdt, en daarvoor al van de raadsmeerderheid een 'gele kaart' ontving, kan dat de emmer met kritiek doen overlopen.

Ander voorbeeld. Wie de integriteit van het eigen bestuur aan de orde wil stellen, doet a prima vista formeel niks fout. De motieven kunnen zelfs nobel zijn. Maar deze burgemeester moet er rekening mee houden dat wethouders een gezamenlijk front vormen en zich tegen hem keren als ze toch al overtuigd waren dat hij een twijfelaar is of andere zwakten vertoont.

Wie als burgemeester geen woning in de gemeente kan vinden waar hij (of zij) aangesteld is, kan hij vermoedelijk wel op begrip rekenen van de gemeenteraad en ontheffing krijgen voor een bepaalde periode. Maar degene die evident geen moeite doet om een woning te vinden, moet er ernstig rekening mee houden dat het vertrouwen erodeert en hij op de koffie komt.

Wie als voor de openbare orde verantwoordelijk burgemeester te laat ter plaatse verschijnt en ook herhaaldelijk niet goed communiceert in geval van een calamiteit kan het ook moeilijk krijgen.

Dit soort voorbeelden is aan de praktijk ontleend (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, 2010; Korsten e.a., 2012; Resoort, 2015). Burgemeesters vallen doorgaans niet op een groot project? Nee. Daarvoor zijn wethouders meestal verantwoordelijk. Als geen goede informatie is verstrekt aan de raad, wordt dit een bestuurder doorgaans wel kwalijk genomen.



Intervisie of coach

Intervisie tussen collega's is een hulpmiddel voor reflectie? Een coach nemen, is ook een middel om de reflectie aan te jagen? Discussie tijdens een intervisie kan ertoe leiden dat burgemeesters er achter komen dat het beter is om 'geen betaalpas van de zaak' te willen

hebben. Voor je het goed en wel in de gaten hebt, heb je met een gemeentelijke betaalpas immers een zonnebril aangeschaft, of een fitnessapparaat voor het privé-appartement waarin je soms verblijft, of een cadeautje voor de partner. Intervisie kan voorkomen dat bestuurders blind worden voor bepaalde bestuurlijke en ethische risico's. Spreken met een arts kan ook nuttig zijn? Voor bestuurders kan spreken met een arts naar voren halen dat sprake is van vroege alzheimer (zoals voor de Amerikaanse president Ronald Reagan gold).

Voor die signalering van eigen zwakten bleek het *niet* genoeg om aan intervisie of gesprekken met een coach te doen. Coaching en/of intervisie bleken wel nuttig maar over het algemeen geen reddingsvest voor een burgemeester of wethouder. Soms was een burgemeester een coach de baas en intervisie geschiedt in de veilige en ook kunstmatige setting, niet tijdens het dagelijks functioneren.



Reflectie moet blijkbaar (ook) op gang komen door tegenspraak in 'real life'- situaties. Een burgemeester kan die tegenspraak organiseren. Hoe? Een mogelijkheid is: door een 100-dagengesprek met de commissaris van de koning(in). Of door elk jaar een functioneringsgesprek te houden met de leden van de oorspronkelijke vertrouwenscommissie. Een dergelijk overleg met de Cdk of de vertrouwenscommissie garandeert overigens niet veel. Immers, de beoordeling van het functioneren is ook een zaak van subtiliteiten op psychologisch vlak of van zaken die moeilijk bespreekbaar zijn, zoals bepaalde aspecten van de bestuursstijl. Soms worden burgemeesters dan ook weggestuurd nadat ze enkele weken eerder een functioneringsgesprek hebben gehad (meer in Korsten, 2010; Korsten e.a., 2012).

De burgemeester beschikt natuurlijk over meer middelen. Hij kan ook een afspraak maken met een kabinetschef of gemeentesecretaris:

'waarschuw me als ik dreig de fout in te gaan'.

Maar bij de burgemeester van Laarbeek ging dat in 2013-2014 mis. De verhouding met de gemeentesecretaris was niet goed genoeg, zoals de commissie De Cloe, Fijnaut en Tops vaststelde.

Veelal vervult een gemeentesecretaris de rol van signaleur niet, maar ik ben er wel voorbeelden van tegen gekomen. Waarom dit niet makkelijk is voor een topambtenaar? Een ambtenaar zit er misschien nog maar kort en vertoont zelf ook zwakten. Wie ben je dan om commentaar of wijze raad te geven? Of een topambtenaar weet dat de burgemeester of wethouder toch niet goed luistert waardoor commentaar boter aan de gang smeren is. Of de ambtenaar vreest ongemak of zelfs wraak.

De vraag: hoe zit het met de checks and balances in systemen?

Zit er in het bestuurlijk systeem zelf niet al vanzelf voldoende tegenwicht en tegengelijk in de vorm van 'checks and balances' om een individuele bestuurder op het rechte pad te houden of te krijgen? Functioneert dat systeem dan goed of niet goed?

Over het algemeen zijn de gewichten en tegenwichten in het bestuurlijk stelsel nuttig maar niet voldoende om individuele bestuurders, zoals burgemeesters, voor de val te behoeden (Aardema en Korsten, 2006; Korsten, 2010; Van Ginneken, 2013). De Maastrichtse burgemeester Leers was niet tijdig gewaarschuwd dat hij niet in privé-tijd zaken moest doen met een ambtenaar die in zijn vrije tijd actief en prominent betrokken was bij villabouw in Bulgarije. Geen gemeentesecretaris die of collegelid dat aan de bel trok. De Tilburgse burgemeester Vreeman wilde na een financieel fiasco inzake het Midi-theater niet bekennen dat hij de gemeenteraad hiervan niet tijdig had ingelicht, ondanks waarschuwingen van wethouder Jan Hamming om het wel te doen (Korsten e.a., 2012). Maar daarmee is niet te volstaan.

De centrale vraag in dit essay is:

Sterke leiders die die sneuvelen op een echec of grote affaire, zijn niet alleen te betitelen als vallende sterren. Het zijn ontketende of ontspoorde leiders ('destructieve leiders'). Hoe is de val van dergelijke individuele bestuurders, te verklaren en welke rol spelen tegengeluiden daarbij? Waren sterke bestuurders die later vallen ('vallende sterren') te behoeden geweest voor een 'comedy of errors', een foutenfestival? En zo ja, hoe dan? Door meer tegenwicht? Ontbrak het aan tegengeluiden, aan remmen?

Daarmee is een breder perspectief aan de orde dan het geval was bij de studie van gevallen burgemeesters en wethouders.

Onderscheid

Succesvolle bestuurders die later vallen op een groot project of een ethisch vraagstuk van jewelste ('vallende sterren') zijn in navolging van Leo Gerrichhauzen e.a. (2014a, b) te kwalificeren als *ontspoorde leiders*. In deze tekst staat die aanduiding gelijk aan *'ontketende leiders'*. Het gaat om de 'Berlusconi's van B&W' en van andere organisaties.

Ontketende leiders worden in deze beschouwing omschreven als oorspronkelijk succesvolle bestuurders die na een affaire of reeks foute besluiten ('serial destruction') onder vuur komen te liggen en gedwongen of vrijwillig onder druk moeten opstappen. We beschouwen ze hier ook als ontspoorde leiders, hoewel voor het ontsporen uiteraard bewijs aanwezig moet zijn. De term ontketende leider is eigenlijk beter als bewijs voor ontsporing (nog) niet voorhanden is.

We kiezen hier dus *niet* voor de analyse van alle gevallen bestuurders maar een subcategorie daaruit: de succesvollen (en gereputeerden) die struikelen over een inhoudelijke kwestie (project of ethische kwestie).

We maken ook een onderscheid met *zonnekoningen* of *narcistische leiders* (Kets de Vries en Miller, 1984, 1987; Kets de Vries, 1993). Niet uit te sluiten is dat de aanvankelijk succesvolle bestuurders hun succes naar het hoofd gestegen is waardoor ze zich groter waanden dan ze waren en ze later uit de bocht vlogen. Een spreekwoord luidt immers: *'Als niets tot iets komt, kent iets zich zelve niet'*. Maar dat thema laten we hier grotendeels terzijde.

We gaan hier voornamelijk in op de *bestuurlijke en organisationele omstandigheden* die de kans op uit de bocht vliegen vergroten en op correctiemogelijkheden, niet op narcisme of

een andere vorm van persoonlijkheidsstoornis bij een bestuurder. Ik laat ook de neurotische organisaties en andere afwijkende typen terzijde.

De diagnose 'narcistische persoonlijkheidsstoornis' komt tot uiting via minstens vijf van de volgende kenmerken:

- a) De persoon is arrogant of toont hooghartig gedrag.
- b) De persoon ziet zichzelf als uniek of 'heel speciaal'.
- c) De persoon verlangt naar extreme bewondering.
- d) De persoon heeft een opgeblazen gevoel van eigen belangrijkheid. Iemand overdrijft bijvoorbeeld zijn prestaties of talent en verwacht als superieur behandeld te worden, ook als de prestaties hiertoe geen aanleiding geven.
- e) De persoon is geobsedeerd door fantasieën over onbeperkte successen, macht, genialiteit, schoonheid of ideale liefde.
- f) De persoon heeft een onredelijke verwachting omtrent een uitzonderlijk welwillende behandeling door anderen. Of iemand verwacht dat een ander automatisch meegaat met zijn of haar verwachtingen.
- g) De persoon maakt misbruik van anderen om zijn of haar eigen doelen te bereiken.
- h) De persoon heeft een gebrek aan empathie; hij of zij is niet bereid de gevoelens en behoeften van anderen te erkennen of zich daarin te verplaatsen.
- i) De persoon is vaak jaloers op anderen of denkt dat anderen jaloers zijn op hem of haar.

Succes en rumoer gaan samen

Als hier gesproken wordt over een goed bestuurder die overgaat in een te kritiseren bestuurder, dan is er blijkbaar een omslagpunt. Wat is dat punt? Dat is niet met zekerheid te zeggen. Er ontstaat rond *bepaalde* succesvolle krachtige bestuurders vroeg of laat serieuze ophef over een *project* en/of een gedurende meerdere jaren volgehouden discutabele *werkwijze*. Die ophef ontstaat soms via een journalistiek onderzoek naar de contouren van het project of de handelwijze of beide. Iemand stelt ergens de vraag 'hoe is het daar eigenlijk mee?' Als dan blijkt dat een groot project financieel in moeilijk vaarwater belandt, komt de bal aan het rollen.

Is er toch een lijn te trekken? Ontketende corporatiebestuurders slaan vaak door in hun ambitie en de ruimte die ze hebben om projecten te realiseren. Zo kennen we het voorbeeld van een woningcorporatie waarvan de bestuurder een grote luxueuze studentencampus wilde laten bouwen waardoor een enorm verlies moest worden genomen (corporatie Servatius Maastricht). Het was de bestuurder van een andere woningcorporatie, Woonbron, die een cruise schip wilde kopen en laten ombouwen tot congrescentrum, hotel, restaurant, leerling-werkplaats en 'short-stay facility' voor probleemjongeren.

De enquêtecommissie-Van Vliet, die in 2014 onderzoek deed naar affaires in de corporatiesector, kwam tal van voorbeelden tegen van ontketende bestuurders en ook van die omslagpunten of geleidelijke processen. Woonbron en Servatius passeerden de revue maar ook de corporaties Rochdale en Vestia. Rapporten van specifieke commissies die analyses op andere terreinen verrichten, zoals het onderwijs, maken hier ook melding van, zoals bij voorbeeld de commissie-Leers (InHolland), de commissie-Van Rijn (Amarantis), de commissie-Halsema (Amarantis) en de commissie-Borstlap (Gotlieb-kwestie; NZa).

Soms treedt het ontketend of ronduit ontsporend gedrag aan het daglicht door een klokkenluider, soms door analyses van een interne toezichthouder of een extern toezichtorgaan maar soms ontsnapt de ontsporing lange tijd aan corrigerende blikken van de

totale sector en actoren hierin, zoals een inspectie of andere toezichthouder. De commissie-Elias, die onderzoek deed naar echecs op het gebied van ICT in de rijksdienst, wees daar op.



Commissie-Van Vliet



Wat opvalt aan al die commissies? Ze komen erg laat. Als een commissie aantreedt, is al jaren sprake van ongewenste praktijken. De alarmeringsmechanismen zijn zwak of afwezig. Visitaties van de totale organisatie van visitatiecommissies of het optreden van inspecties, hoe nuttig op zich ook, voorspellen de ontsporing zelden of nooit (Van Overmeeren, 2007; Schutgens, 2014).

Welk beeld komt van de bestuurders naar voren? Dit type bestuurders neemt veel te veel risico's, of pleegt fraude, of belandt in een schijn van belangenverstrengeling, of pleegt andere integriteitsschendingen en trekt zich van bepaalde waarschuwingen te weinig aan. Deze bestuurders raken niet zelden autonoom, zeg maar 'los van de aarde'. Hun ethische aan- en uitknop werkt niet goed (meer). Ze laten zich weinig meer 'gezeggen'. En ze worden overmoedig (Gerrichhauzen e.a., 2014a). Maar ze zien zelf het afbreukrisico niet en de noodzaak tot het tijdig en weloverwogen terugkeren op hun schreden.

De vraag is dan: waren er niet anderen die hen tot de orde konden roepen? Die zijn er vaak wel maar ze komen niet in actie of zijn niet effectief, zoals het voorbeeld van de casus-Tilburg al aangaf. Velen zijn niet in de positie om een corporatiedirecteur of burgemeester tot de orde te roepen.

Aanvankelijk: reuring, geen bewijs

Heeft het succesvol en zwak optreden van bestuurders grote gevolgen? Niet als een bestuurder *snel* zelf een heenkomen zoekt en een '*circulation des elites*' optreedt. Dan gaat de ene bestuurder uit vrije wil en komt er een nieuwe. Dan kan er misschien nog tijdig een nieuwe wind gaan waaien. Maar dat gebeurt zelden zo en zelden (vroeg)tijdig.

Stel dat een bestuurder op het bestuurlijk pluche blijft zitten en het publieke rumoer niet verstomt, wat dan? Dan blijkt dat verwijten lang niet altijd concreet zijn en geruchten hard te maken zijn. Als er al kritiek naar voren komt, is die bovendien nogal eens *diffuus*. Er is veel reuring maar daarmee nog geen bewijs.

Je ziet dan ook dat de bestuurders van organisaties zich aanvankelijk, na enige kritiek, nog steeds onaantastbaar wanen. Denk aan bestuurders zoals Span (WSG), Kromwijk (Woonbron), Vermeulen-De Bie (Laurentius), Teuben (Rentree), Möllenkamp (Rochdale), Verzijlbergh (Servatius), Dales (onderwijsinstelling InHolland), Van der Giessen (Godarts). Deze bestuurders gooien de verwijten aanvankelijk ver van zich af (zie ook Gerrichhauzen e.a., 2014a). Maar na verloop van tijd worden de problemen duidelijk. Projecten worden afgestoten, investeringen stilgelegd, de leningenportefeuille vergroot, etc. Het bewijs komt er dus wel, maar later. Zoals gesteld, commissies spelen daarin een rol.

Wie bewijs wil zien dat bestuurders fouten niet makkelijk toegeven, kan bij voorbeeld terecht bij Geert Dales, en zijn optreden tegenover journalisten van dagbladen en televisieprogramma's. Dales was een gevierde 'stevige' wethouder van Amsterdam in de periode 1998-2004, burgemeester van Leeuwarden in de periode 2004-juli 2007 en bestuursvoorzitter van hogeschool InHolland in de periode juli 2007-oktober 2010. Begin 2005 zat hij een VVD-commissie voor die een nieuw beginselprogramma opstelt, een nieuw zogeheten Liberaal Manifest, dat de titel draagt *'Om de vrijheid'*. Hierin wordt gepleit voor een krachtdadige staat. Dales werd in De Volkskrant op 16 dec. 2009 getypeerd als *'een regent met lak aan alles'*. Deze kwalificatie sloeg op zijn rol als verantwoordelijk wethouder voor de Noord/Zuidlijn in Amsterdam en zijn rol bij InHolland. Over de Noord/Zuidlijn verklaarde hij in Buitenhof: *'ik heb geen fouten gemaakt'* (verder Soetenhorst, 2011).

Op 11 oktober 2010 legde Dales bij hogeschool InHolland zijn functie neer. De officiële reden was een verschil van inzicht met de raad van toezicht en de rest van het college van bestuur over de bestuursstijl die nodig is bij deze onderwijsinstelling.

Van roering naar juridische strijd

Soms kan een bestuurder ten onrechte worden afgebrand. De bestuurder wordt gesloopt zonder dat deze op alle fronten schuld treft. De bestuurskundige Roel in 't Veld (2012) meende daar een voorbeeld van te zien. Hij kritiseerde het rapport van de commissie-Scheltema inzake COA-directeur Nurten Albayrak.

Waar ging het om? Op 18 september 2011 werd in het NOS-Journaal gemeld dat de werksfeer binnen het COA, het orgaan voor opvang van asielzoekers, verziekt was. COA-directeur Albayrak zou er een schrikbewind op nahouden, het directeurssalaris zou de Balkenende-norm overtreffen en ze zou minister Gerd Leers onjuist hebben geïnformeerd, onder meer over het privégebruik van haar dienstauto. Minister Leers ontsloeg haar per direct en gelastte een onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van de COA. De commissie-Scheltema voerde dat uit. Dit rapport was negatief over Albayrak: *'Naar het oordeel van de commissie past de wijze van optreden van de algemeen directeur niet in de publieke dienst.'*

De bestuursstijl had bijgedragen aan de sociale onveiligheid binnen het COA. Zo was er meer.

Albayrak vocht de conclusies in juridische procedures aan maar moest op tal van zaken bakzeil halen en kon niet terugkeren op haar oorspronkelijke post. Dat In 't Veld voor haar opkwam, mocht dus niet baten.

Aanwakkerende kritiek

Succes van een bestuurder kan vergezeld gaan van roering en juridische strijd maar ook van aanwakkerende kritiek. Dat was bij voorbeeld het geval bij de Roermondse wethouder Van Rey, die uiteindelijk na de start van een onderzoek door het Openbaar Ministerie naar zijn

bestuurlijke handel en wandel zelf terugtrad als wethouder. Het succes galmt bij een onder vuur liggende bestuurder dan altijd nog wel wat na, maar er ontstaat ook onbehagen dat uitloopt op ophef. Rapportages in dagbladen en ingezonden brieven getuigen daarvan. Soms doet het OM een duit in het zakje door vroegtijdig een bijvangst te melden. Zo werd Van Rey beschuldigd van lekken uit de vertrouwenscommissie voor de werving van een nieuwe burgemeester.

Corrigeren door tegenwicht te organiseren

Nu kan er wel kritiek komen op bestuurders en kan ook een commissie onderzoek doen, maar hoe staat het nu met tegenkrachten. Hoe kon het zover komen?

Hoewel een onder vuur liggende en struikelende bestuurder lange tijd over zekere bestuurlijke kwaliteiten beschikt, zijn of lijken een paar competenties evident zwak ontwikkeld terwijl die bij het besturen wel van belang zijn. De bestuursstijl van de bestuurder die aanvankelijk zoveel succes heeft, kent dus naast sterke punten ook langdurig aanwezige zwakheden. Het gaat niet om incidentele opvliegers. Die bestendige zwakten zijn geen kleine beperkingen maar ze werken enorm door in de manier van optreden in een bestuur, naar individuele collega's, naar medewerkers, naar een controleinstantie en naar een bredere 'Umwelt'.

Hoe kun je bestuurders die dreigen te derailleren maar het zelf niet zien, of al ontspoord zijn, corrigeren? Dat is de kwestie in deze beschouwing. Door adequate tegenkrachten te organiseren, wordt wel gezegd (Nieuwenkamp, 2013). Dus door voldoende en goede werkende 'checks and balances'. De commissie-Elias liet zich in 2014 in relatie tot ICT-projecten ook in deze zin uit. De 'checks and balances' waren onvoldoende waardoor departementen maar doorgingen met ICT-projecten die in de modder eindigden.



Commissie-Elias plus Kamervoorzitter Van Miltenburg 3^e van r.

Toen bestuurders van de Nederlandse Zorgautoriteit opgestapt waren na de zaak-Gotlieb die enkele reis- en declaratieaffaires en andere misstanden aan het daglicht bracht, trad Maarten Ruys in 2014 als interim-voorzitter aan bij een 'besmette' organisatie. Wat hij deed? *'Ik heb de organisatie direct verplat'*, stelt hij, door met de directeuren een managementteam te vormen. Ruys heeft ook de menselijke kant van werken benadrukt. Bepaalde werknemers kregen te weinig aandacht. Ruys verder:

'En tegenspraak wordt door mij aangemoedigd' (NRC, 24 12 2014: 10).

Tegenspraak is blijkbaar belangrijk. En leren.

Maar als (ontketende) bestuurders er nu juist in slagen om bepaalde tegenkrachten te ontcrachten of te negeren, en critici eruit te werken, wat dan? Wat als de sterke bestuurder andere bestuurders macht ontnomen heeft, een voorzitter – denk aan een burgemeester in een college van B&W - van zich afhankelijk heeft gemaakt en functioneert in een coalitie met een heel brede basis en kleine oppositie? Dan zijn bepaalde 'checks and balances' dus uitgehold en betrekkelijk zwak geworden.

Dus: welke essentiële tegenkracht blijkt van gewicht om ontsporingen te voorkomen of beperken?

Dat is hier de vraag. Om daar achter te komen zullen we eerst meer moeten weten van het gedwongen vertrek van bestuurders en hun stijl. Hoe belangrijk zijn immers tegenkrachten. Als ontspoorde bestuurders werkelijk 'gek' zouden zijn, dan is tegenkracht niet nodig want dan moeten dergelijke bestuurders eenvoudig niet geselecteerd worden. Die situatie sluiten we echter direct uit.

Op zoek naar een antwoord: eerste suggesties en bronnen

Hoe kun je een krachtige bestuurder, die succes heeft gehad maar wiens stijl van bestuurlijk opereren ook tot onbehagen leidt en die zelfs ontspoord is of dreigt te ontsporen omdat hij zich niet makkelijk laat corrigeren, tijdig tot de orde roepen? Over dit heel lastige vraagstuk van effectieve 'checks and balances', dus effectieve gewichten en tegenwichten, gaat dit stuk.

Welke bronnen zijn te gebruiken om tot een antwoord te komen? We hebben natuurlijk de hele bestuurs- en bedrijfskunde achter ons, en enige bestuurders, directeuren van ambtelijke organisaties en 'policy watchers' geraadpleegd. Helpt de wetenschap ons hier? Over bepaalde elementen uit de 'checks and balances' bestaat wel degelijk veel informatie.

De wet

Machiavelli zei al:

'Als de bevelhebber bekwaam is, moet hij door wetten zodanig aan banden worden gelegd dat hij de grenzen van de macht niet kan overschrijden.'

Dat is een perspectief dat nuttig is maar ook beperkingen heeft, want ook wie binnen de wet blijft, kan ontsporen. Dat blijkt wel.

De waakhond

Waar vinden we nog meer informatie? In de literatuur over het nemen van cruciale beslissingen onder druk in kleine groepen ('t Hart, De Jong en Korsten, 1991). De Amerikaanse president John Kennedy stelde ooit een waakhond aan in de vorm van Bobby Kennedy die moest voorkomen dat hij bij het nemen van cruciale beslissingen onder druk verkeerde besluiten nam doordat ministers zich teveel richtten op wat de president voor wenselijk houdt. Deze aanstelling van zijn broer als 'tegenkracht' was positief. Deze was bedoeld om foute besluitvorming te voorkomen.

Er is natuurlijk meer informatie zoals over evaluatie en toezicht (De Ridder, 2004; Goodijk, 2012), mediation en over het nut van het werken met concurrerende ambtelijke groepen.

Op zoek naar een antwoord op hoe foutieve besluitvorming of breder 'derailleurend leiderschap te voorkomen', plagen we eerst nog een afbakening. We laten buiten beschouwing dat een bestuurder in een organisatie is beland die niet bij hem past en we zien af van analyses van de selectie van bestuurders. We lichten die twee punten kort toe.

Goede man op goede plaats

In het boek 'Grote klasse' (Korsten, 2005) is aandacht besteed aan excellent leiding geven. Waarover moet je beschikken om te excelleren? Uit die verkenning bleek dat als leiders positieve kwaliteiten tonen, die kwaliteit moet samengaan met een fase waarin een

organisatie zich bevindt (Schneider e.a., 1995). Er moet 'fit' zijn tussen de leidinggevende persoon en de organisatie. *'Goede man maar bij de verkeerde organisatie'* of *'actief in de verkeerde fase van de levenscyclus van een organisatie'* impliceert dat de positieve kwaliteiten niet tot hun recht komen.

Populair gezegd, geldt dat ook de excellente voetballer Johan Cruyff niet veel klaar kon maken in de periode dat hij speelde voor de matige Spaanse voetbalclub Levante. Zijn medespelers waren niet goed genoeg. Nodig is juist *'de goede man op het juiste moment op de goede plaats'* zeggen we dan. Een goede bestuurder moet deel uitmaken van een goed team.

Arthur Docters van Leeuwen was de goede man om de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) een draai te laten maken na het einde van de Koude Oorlog, zeg na de val van de Berlijnse Muur in 1989 (Korsten, 2005). Maar is ook iets anders mogelijk? Dat je zegt: hij is een goede bestuurder maar in een bepaalde context krijgt hij (of zij) teveel ruimte? Of *'hij is wel goed maar had tijdig moeten stoppen voordat hij een karikatuur van zichzelf werd'*? Dat acht ik mogelijk. Denk aan de trainer die te lang bij een bepaalde voetbalclub bleef of een burgemeester die te lang in dezelfde gemeente actief bleef.

Over een bestuurder die teveel ruimte krijgt en daardoor op hol sloeg, komen we nog te spreken.

Andere selectie van bestuurders

Maar wat als de leidinggevende bij nader inzien niet past bij een organisatie? Wachten tot ontslag van de ontspoorde leidinggevende aan de orde is, tot eventueel beulswerk is verricht.

Het doel van deze verkenning is om correctiemechanismen in een veel eerdere fase te vinden waardoor een beul, lees een openbaar ministerie of iets anders, er helemaal *niet* aan te pas hoeft te komen. Maar tijdige goede selectie van bestuurders doet wonderen, zult u denken. Zeker, maar dat aspect blijft hier terzijde. Het gaat hier om *'individuele bestuurders in actie'* die geremd moeten worden om niet in een *'comedy of errors'* te belanden door tegenspraak of andere middelen of mechanismen. Wat had een individuele bestuurder als Hubert Möllenkamp (woningcorporatie Rochdale) of Geert Dales (hogeschool InHolland) kunnen remmen? Was dat meer of betere controle door de medeleden van een bestuurlijk gremium? Was dat meer toezicht van een gemeenteraad (bij gemeenten) of een raad van toezicht (bij een hogeschool)? Het antwoord zal te maken hebben met de aard van de verwijten.

Individuele bestuurders: vermijd eenzaamheid

'Het is eenzaam aan de top', zo luidt een bekend gezegde in kringen van bestuurskundigen en politieke wetenschappers. Deze quote verwijst niet alleen naar het feit dat een *individuele bestuurder* geen collega-bestuurders heeft om goed mee te overleggen maar verwijst indirect ook naar grote risico's op het nemen van verkeerde of anderszins slechte besluiten met onaangename consequenties.

Is het een gekke gedachte om risico's te veronderstellen bij iemand die een 'presidentiële status' heeft? Zeker niet, zo blijkt. Een bestuurder die leiding geeft aan een organisatie, of een koppel bestuurders in een collegiaal bestuur - zoals het college van B&W van een

gemeente- , kan een koers uitzetten maar ook gaan *'driften'* of gruwelijk uit de bocht vliegen; zeg maar ontsporen. Dat betekent: overmoedige, eenzijdige of anderszins een reeks ondoordachte of ronduit foutieve beslissingen nemen die slecht uitpakken. Of er worden op het oog goede besluiten genomen maar de weg erheen roept ernstige bedenkingen op, bij voorbeeld op ethisch vlak.

Denk daarbij aan: het nemen van te grote risico's; *'talk of the town'* worden door als wethouder stedelijke ontwikkeling en economische zaken te nauwe (vriendschaps)banden met een projectontwikkelaar en vastgoedondernemer die in de stad een dominante positie in de projectontwikkeling heeft er op na te houden; *'kalt stellen'* van medebestuurders om het op zijn Duits te zeggen; het uithollen van de portefeuille van een of meer bestuurders; meerdere ambtenaren zichtbaar intimideren; door een project financieel uit de rails te laten lopen; gewoon gaan dwalen over de strategische koers; niet de waarheid vertellen tegen een raad van toezicht; fraude of corruptie(dreiging); etc. Aan dit soort verschijnselen moet men denken bij ontsporingen.

Veelal is sprake van een *combinatie van zwakheden* bij een op het oog *krachtig* bestuurlijk individu in een context waarin blijkbaar *tegenkrachten ontbreken* of *verzwakt zijn geraakt*.

We hebben het hier over *structureel* de fout in gaan bij besluitvorming en niet over een incidenteel falen. Het gaat om processen die misschien na behaalde successen uiteindelijk uitlopen op (vormen van) *'maladministration'*. De *'Code van goed openbaar bestuur'* (van minister Ter Horst/staatssecretaris Bijleveld, kabinet-Balkenende IV) wordt op meerdere punten met voeten getreden.

'Maladministration'

Kennen we deze *'maladministration'* echt in de praktijk? Wel degelijk. Dergelijke gevallen zijn soms wel, maar niet altijd gedocumenteerd in de vorm van een boek, raadsenquête of ander type onderzoek, zoals een strafrechtelijk onderzoek.

Waarom niet altijd degelijk gedocumenteerd? Omdat de individuele bestuurder, met ontegenzeggelijk enige goede of voortreffelijke bestuurlijke capaciteiten, jarenlang zijn gang kon gaan en het veld moest ruimen maar niet of slechts half op straat belandt waarom dat het geval is.

Maar tal van gevallen zijn wel bekend. We doelen dan *niet* zozeer op die organisaties waarbij wel eens een bestuurder verdwijnt als gevolg van een (politiek) conflict of een groot project mislukt. Die cases zijn ons in dit verband te licht. Die behandelen we hier niet. We hebben het hier bij voorbeeld *niet* over het vertrek onder druk van de Tilburgse burgemeester Ruud Vreeman over de affaire rond het zgn. Adje-theater ook al was er een langere aanloop naar het vertrek en voerde de raad een raadsenquête uit. Dat was voornamelijk een projectmatige zaak, waarbij de burgemeester niet wilde erkennen dat hij de raad niet tijdig en niet goed had geïnformeerd over financiële aspecten. Dat was een politieke doodzonde.

We doelen bij *ontketend* of *ontsporend leiderschap* vooral op die gevallen waarbij sprake is van een *jarenlange praktijk* van discutabel handelen van *een of meer krachtige* individuele bestuurders en (vermeend) over de schreef gaan waarbij ook andere personen in een organisatie ofwel moesten verdwijnen of een heenkomen zochten vanwege gewetensbezwaren of een ander argument. Een gemeentesecretaris moest het veld ruimen omdat die lastig was of teveel op de rem trapte of in de ogen van een bestuurder andere

kwaliteiten miste. En waarbij uiteindelijk sprake was van een verzameling 'ja-knikkers' rondom de bestuurder(s). De controle is matig tot slecht. Dat laatste kan het geval zijn omdat een bestuurscoalitie heel breed is en de oppositie klein. Dan is een collectieve sluimertoestand reëel.

Kenmerkend: een veronderstelling

Kenmerkend voor deze hier aan de orde zijnde gevallen van ontketend of ontsporend leiderschap van bestuurders zijn in onze ogen dus:

- de aanwezigheid van een krachtige bestuurder en een reeks incidenten of omstreden kwesties;
- de controle op de bestuurder en het bestuur waarvan hij deel uitmaakt, is stelselmatig (te) zwak;
- er ontstaat een situatie van 'jaknikkers' (soms wel aangeduid als hofhouding) en te gering of niet krachtig genoeg tegenspel;
- adviseurs of ambtenaren voelen zich onveilig om te zeggen waar het op staat (wellicht is sprake van 'intimidatie');
- anderen ruimen direct of indirect het veld ('zoeken een heenkomen') door het optreden van de krachtige bestuurder ('ze worden eruit gewerkt');
- het gevolg is dat het vertrouwen in het bestuur in de ogen van een substantieel aantal burgers wordt aangetast.

Zijn deze omstandigheden terug te vinden? Waaraan concreet te denken? Ik behandel enkele cases: de provinciale Ceteco-affaire, tweemaal een universiteitsbestuur(der), een bestuurder van een corporatie Servatius, en een wethouder uit de gemeente Roermond. Voor de analyse van elke casus was het nodig studie te maken van het bestuur zoals dat gedurende meer dan drie jaar functioneert. In alle gevallen lag er materiaal van onderzoekscommissies en/of had ik eigen informatie en observatie bij de hand.



"Er is onrust in het bedrijf. Stel de mensen op hun gemak met een paar onbegrijpelijke maatregelen."

Tekening Peter van Straten

Verkenning van cases

Eerste casus: de Ceteco-affaire

De Ceteco-affaire werd de naam voor een affaire in de provincie Zuid-Holland. In 1998-1999 kwam aan het licht kwam dat het provinciebestuur van Zuid-Holland in het geheim voor ongeveer twee miljard gulden bankierde met als doel het maken van winst. Wat hield de affaire precies in? Vele jaren eerder, in september 1988 machtigen Provinciale Staten van Zuid-Holland het college van Gedeputeerde Staten (GS) om tot 200 miljoen gulden, er waren nog geen euro's, per transactie aan te trekken of uit te lenen zonder dat daar apart toestemming van het algemeen bestuur, dus van Provinciale Staten, voor nodig is. Dit zogenoemde kasgeldbesluit kreeg voorafgaand goedkeuring van de toenmalige bewindslieden van Binnenlandse Zaken, te weten staatssecretaris De Graaff-Nauta en minister Van Dijk. In 1995 besluiten GS op voorstel van de kasgeldbeheerder van Zuid-Holland Karel Baarspul om een actief treasury-beleid te voeren en 'overtollig' kasgeld winstgevend te maken. Commissaris van de Koningin Leemhuis-Stout is tegen deze constructie, maar wordt 'overruled' door de andere leden van het college, de gedeputeerden. Het besluit wordt niet naar het ministerie gezonden, terwijl dat volgens artikel 192 van de Provinciewet had moeten gebeuren. De bankiersactiviteiten worden geheimgehouden. Liep alles verder op rolletjes?



Joan Leemhuis-Stout

Het treasurybeleid pakt fout uit bij het uitlenen aan het handelshuis Ceteco. Deze organisatie kreeg haar eerste lening in 1995 en daarna nog diverse leningen. In 1999 moet Ceteco haar betalingsverplichtingen echter opschorten omdat de organisatie bijna failliet is als gevolg van een crisis in Zuid-Amerika. Ceteco heeft op dat moment 47,5 miljoen gulden van de provincie geleend. Het provinciebestuur kan naar haar geld fluiten. Het aan Ceteco uitgeleende bedrag blijkt echter het topje van een financiële ijsberg te zijn. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat de provincie voor vele miljoenen guldens heeft uitstaan en ook nog veel toezeggingen heeft gedaan. Het bankieren is de provincie boven het hoofd gegroeid.

Begin juli 1999 komt het Algemeen Dagblad met het bericht dat de provincie dreigt meegezogen te worden in de ondergang van Ceteco. Achteraf blijkt dat men op het ministerie van Financiën al in 1996 argwaan had, maar dat de provincie had verzekerd dat er geen risico's werden gelopen. Wat is het vervolg? Er komt een onderzoekscommissie die in 1999 met een rapport ('*Een doorboorde buidel*') komt. Die stelt vast dat er ontoelaatbare risico's zijn genomen, dat kasgeldbeheerder Baarspul te lang zijn gang kon gaan en de controlemechanismen tekort schoten (onvoldoende tegenwicht). Deze ambtenaar wordt eerst geschorst en later strafrechtelijk vervolgd. Hij zou ook nog een boek (met een zwarte omslag) schrijven: '*Zilverpolder*'. Het ministerie van Binnenlandse Zaken is volgens de commissie deelgenoot geweest aan het ontstaan van een 'ondernemende' bestuurscultuur

bij provincies en gemeenten, en ook door de goedkeuring van het kasgeldbesluit dat Provinciale Staten uit 1988 niet af te wijzen.

De Ceteco-affaire leidde tot Kamervragen en het aftreden van de commissaris van de Koningin Leemhuis-Stout en de gedeputeerden Jaap Wolf, Jan Heijkoop en Arie de Jong. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Bram Peper verbood op aandringen van de Tweede Kamer het bankieren door overheidsorganen.

Deze casus leert dat sprake is geweest van capabele maar toch gevallen bestuurders. De verantwoordelijke bestuurders werkten onder een cultureel gesternte van *bedrijfsmatig werken* waardoor ze het bankieren konden legitimeren (*'framing'; 'new public management'*). Bepaalde vragen werden niet meer gesteld. De provinciebestuurders waren te weinig voorzien van tegenwicht om het bankieren in een vroeg stadium tegen te gaan. De ambtelijke kasgeldbeheerder was aanvankelijk de held die zijn gang kon gaan. Eerst later ontstond de rel, die het imago van het provinciebestuur geen goed gedaan heeft.

De provincie Zuid-Holland was overigens niet het eerste slachtoffer van de cultuur van bedrijfsmatig werken, de ondernemende cultuur. Eerder, in 1991, was er al het debacle van de Groninger Kredietbank geweest. In Groningen was de directeur van de Kredietbank gewaardeerd vanwege zijn werkwijze van risico's durven nemen, zoals in Zuid-Holland de treasurer. En ook in Groningen was een bestuurder, in dit geval de wethouder financiën, de man die waardering genoot met de uitwerking van het concept 'ondernemende overheid'. Maar die was al vertrokken toen het fout liep met de Kredietbank.

Kernpunt: te weinig 'checks and balances'.

Tweede casus: de instelling voor hoger onderwijs

Er was vooraan in de jaren negentig een bestuur van een universiteit, de Open Universiteit (Verkuyl, 1994) dat bestond uit drie leden, elk met een andere politieke kleur. Alle drie de leden waren ervaren personen, hetzij als topambtenaar (Bauke de Haan), hetzij als bestuurder (Chris van Seventer, Hans Krosse). Het ene lid was een voormalige topambtenaar van het ministerie van OC&W (CDA, voorzitter), een tweede lid was directeur geweest van een grote instelling voor onderzoek (VVD) en een derde lid was wethouder geweest in een grote stad in het zuiden des lands (PvdA). Elk van de personen kon op zich als redelijk communicatief worden getypeerd. Echter, overlegden ze goed als collegiaal bestuur? Konden zij elkaar aanvullen en corrigeren? Niet steeds voldoende. De algemene opinie bij de facultaire decanen was zelfs dat ze 'elkaar soms de tent uitvochten'. Dat is geen corrigeren meer. Ze waren het dus niet altijd eens, maar deden wat een collegiaal bestuur vaak probeert te doen: door steeds zoveel mogelijk naar buiten de indruk te wekken dat de gelederen gesloten zijn.

Daar bleef het niet bij. Er werd ook enkele malen een scherm opgetrokken voor de werkelijkheid. De raad van toezicht (onder leiding van Dick van Waes, topman bij DSM) heeft daarop op enig moment het vertrouwen opgezegd in dit bestuur. Ik sprak met de inmiddels overleden Van Waes en met het ex-collegelid Van Seventer. Daaruit bleek dat de uitspraken van de collegevoorzitter inzake de strategische koers door de raad van toezicht op een bepaald moment niet betrouwbaar werden geacht. De raad van toezicht voelde zich om de tuin geleid, iets dat voor het universitair personeel tamelijk onduidelijk bleef. Voor velen was het dan ook een donderslag bij heldere hemel om te vernemen dat het voltallige college aan de kant geschoven werd.

Vaak wordt verondersteld dat een bestuurlijk driemanschap zorgt voor voldoende interne 'checks and balances', waarbij de leden elkaar kunnen aanspreken. Deze casus levert hiervoor echter geen garantie maar slechts enige plausibiliteit op. En dat toezicht door een interne toezichthouder vanzelfsprekend goed verloopt, kan ook niet gezegd worden. Dat de controle zwak was, gold enige tijd voor dit genoemde toezichtorgaan.

Het tegenspel vanuit de organisatie stelde wat voor? Niet voldoende om het college te kunnen steunen of tijdig te waarschuwen. Er waren tal van overleggremia, zoals het college van hoogleraren en een onderwijscommissie. De verhoudingen waren intern over het algemeen goed. Het college van bestuur heeft de organisatie ook niet monddood gemaakt. Maar het personeel was uiteindelijk niet echt betrokken bij de strategieformulering van het college op het 'moment suprême'.



Open Universiteit (Heerlen)

We typeren deze casus uiteindelijk niet als een schoolvoorbeeld van ontketend of ontspoord bestuur maar wel van 'struikelen' en 'in ongenade vallen' bij de minister van onderwijs. Een aantal van de genoemde omstandigheden was afwezig. Dat het college zich uitsluitend had omringd met jaknikkers kan niet gezegd worden. Intimidatie is ook niet waargenomen. De casus laat zien dat het college op strategisch niveau geen voldoende tegenwicht in de organisatie organiseerde en voor zover er wel discussie was daarmee niet voldoende constructief en geloofwaardig naar de raad van toezicht voor de dag wist te komen .

Derde casus: de president die een heroriëntatie wil

Cees Datema kwam in de periode 1995-2000 de OU besturen. In de wandeling heette het orde op zaken stellen. Hij volgde als bestuurder het genoemde trio bestuurders op die aan de kant waren gezet. Datema was een voormalige hoogleraar op het vlak van een historisch aspect van de godgeleerdheid en rector-magnificus van de Vrije Universiteit (1987-1993) die door hoogleraren bestuurskunde van de VU werd getypeerd als '*bloemetje in beton*'. Hij gold als spijkerhard en niet wendbaar, maar tevens als een man met een glimlach.

Aanvankelijk, medio jaren negentig, was Datema bij de OU interim-bestuurder (hij bezette als enig lid het college van bestuur) maar later werd hij definitief als enige bestuurder benoemd. Hij ging zich president noemen in de jaren dat in kringen van colleges van universiteiten wel vaker het woord 'president' als een goed idee werd gezien. In de jaren negentig moest hij uiteindelijk het veld ruimen omdat het vertrouwen in hem door enkele sleutelpersonen in de organisatie – waaronder de decaan van rechtswetenschappen prof.mr. Jan Reintjes - werd opgezegd, wat de bestuurder (Datema, OU) zelf uiteindelijk ook inzag en aan de Raad van toezicht en de onderwijsminister meldde (Loek Hermans, OC&W).

Wat was de start? De universiteitsbestuurder Datema volgde in het begin, na een aantal maanden om zich heen gekeken te hebben, een strategische koers die na verkenningen en debatten niet door veel personeel werd gedeeld. Het ging in de discussie om

- a) het alternatief 'continuïteit met onderwijs in een aantal studierichtingen' (bestaande situatie, nulalternatief),
- b) 'onderwijs bieden door samen te werken met de universiteit Maastricht en daarmee samen te gaan',
- c) het strategisch concept van 'een digitale universiteit', die zou samenwerken met partners van andere universiteiten waarbij studierichtingen op een lager pitje kwamen te staan'.

Datema meende dat de OU toe was aan een strategische heroriëntatie en er vanwege teruglopende studentenaantallen geen echte toekomst lag bij continuïteit van studierichtingen op diverse leerstofgebieden (alternatief a). Deze visie werd door het personeel niet zonder meer gedeeld. Het wetenschappelijk personeel dreigde afgenomen te worden waarvoor men was aangenomen: cursussen ontwikkelen voor diplomalijnen en exploiteren, examens afnemen en onderzoek doen.

Hoe vielen de andere alternatieven? Een aantal hoogleraren, de ABC-groep, nam het initiatief tot het doordenken van een alternatief. Ze oriënteerde zich op het (cognitief) ontwerpen van een strategisch alternatief, niet op de machtsaspecten. De ABC-groep wilde de president overtuigen, niet met hem gaan vechten over macht. De groep kwam tot een voorkeur voor alternatief b, samengaan met de Universiteit Maastricht. Deze groep, die steun kreeg van veel aan faculteiten verbonden wetenschappelijk medewerkers, publiceerde ook een opiniebijdrage met een steunbetuiging van een aantal bestuurders en Kamerleden in dagblad De Limburger.

Datema zag niet lijdzaam toe. Hij vroeg, terwijl de gedachtenvorming binnen de ABC-groep liep, aan een adviescommissie (In 't Veld, Al & Koopmans) om de alternatieven b en c te bezien en maakte zelf een gang langs 'stakeholders', zoals een ontmoeting met het bestuur van de Universiteit Maastricht (Dittrich, Kruseman), lokale en provinciale bestuurders en anderen (o.a. Wöltgens). Daar rolde bij Datema een voorkeur voor het concept van de digitale universiteit uit. Veel draagvlak had en kreeg Datema in de OU-organisatie echter niet voor het concept van de digitale universiteit, dat hij voorstond, hoewel de adviescommissie-In 't Veld hem wel in deze richting steunde. Die *gebrekkige interne steun* was er omdat hij het roer radicaal om wilde gooien, waardoor tal van medewerkers het gevoel van ernstige *vervreemding* niet konden onderdrukken. Hij wilde ze in het concept van de digitale universiteit dingen laten doen die haaks stonden op wat ze jarenlang gedaan hadden en dat was zich inhoudelijk, vakmatig richten op cursussen maken, exploiteren en daarin examineren. Het wetenschappelijk personeel zat bovendien niet verlegen om andere universiteiten krachtig te maken en zo de OU overbodig te maken. Men had het gevoel dat de OU zich met de digitale universiteit in de eigen voet schoot. Dat verleidde de president tot de uitroep: *'eigenlijk heb ik voor de digitale universiteit 250 mensen nodig met een andere mindset'*.

Datema koos vrij snel voor de digitale universiteit. Hij werd daarbij indirect licht geholpen door de verschijning van een rapport van de (nationale) commissie-Cohen die zich bezig had gehouden met marktwerking, onder andere in het onderwijs. Toevoeging van de OU aan de UM zou het *'level-playing field'* tussen universiteiten verstoren. Andere universiteiten, zoals de UTwente, vroegen dan ook om financiële compensatie in geval dat de OU verder zou

gaan onder de paraplu van de UM. Daarin had het departement van OC&W vanzelfsprekend geen interesse. Zo werd de minister van OC&W ook gedreven naar het concept van de digitale universiteit.

Hoe ging het verder? De digitale universiteit behelsde grofweg dat universiteiten zich *samen* meer op de elektronische snelweg zouden gaan bewegen en meer digitale cursussen zouden ontwikkelen. Daardoor zouden ze een achterstand weg kunnen werken ten opzichte van internationale voorlopers als het Massachusetts Institute of Technology (MIT) in de V.S. en daardoor zouden ze meer rekening kunnen houden met het feit dat studenten niet slechts studeren op reguliere uren en ook steeds vaker bijbanen hebben. Om de digitale universiteit van de grond te tillen werd voor enkele jaren financiële steun toegezegd van het departement van OC&W. De OU zou een krachtige trekker en begeleider moeten zijn bij de uitvoering van dit concept.

De heroriëntatie van het facultaire personeel van de OU richting digitale universiteit wilde na een aanloop niet echt lukken. Het departementaal budget voor de digitale universiteit was niet structureel. Hoewel de meeste colleges van bestuur van andere universiteiten nog wel afspraken gingen maken over onderlinge samenwerking bij de realisatie van het concept van de digitale universiteit, bleef het wetenschappelijk personeel toch hun eigen paden aflopen. Het wetenschappelijk personeel van andere universiteiten zag niet veel in de digitale universiteit.

Datema geraakte binnen de OU uiteindelijk in nood. Hij bleek de strategische verandering niet te kunnen forceren met hulp van een externe kenner van veranderprocessen, door toelichting en door cruciale leidinggevendenden op strategische posten te plaatsen die hem hielpen. Hij bleef uiteindelijk zitten met alleen maar interim-managers op cruciale posten. Bij zijn afscheidslunch in kleine kring met topmanagers waren dan ook slechts twee personeelsleden in vaste dienst aanwezig, de rest was interim. Conclusie: de leider was niet gevolgd. Een echec diende zich aan. De leider was ontspoord, stond in zijn hemd.

De analyse van de 'checks and balances' rond de OU-president leert dat de raad van toezicht van de OU en de minister hem aanvankelijk lieten begaan. Visie kon Datema niet ontzegd worden, maar hij had te weinig oog voor de zwakheden van het concept 'digitale universiteit', de te gebrekkige medewerking van andere universiteiten en hij verloor het OU-personeel uit het oog. Oog voor draagvlak was er bij hem veel te weinig en de 'alienation' was geen zorg voor hem. Wie niet meekon met de draai die hij voorstond, moest maar vertrekken. Datema had de serieuze signalen van inhoudelijk bezwaar tegen zijn strategie niet verstaan. Hij dacht alles zelf beter te weten en wat hij voorstond af te kunnen dwingen.

Kunnen we spreken van een ontketende of ontspoorde leider? De president had ontegenzeggelijk bepaalde kwaliteiten maar sneefde omdat hij een koers nastreefde die 'top down' was bedacht en inhoudelijk onvoldoende geloofwaardig werd gevonden (de universiteit als digitale universiteit die samenwerkte met andere universiteiten). De urgentie om de OU om te vormen tot een centrale actor in een digitale universiteit was officieel verdedigd door te wijzen op 'de enige kans om te overleven' maar feitelijk stond hij daarin tamelijk geïsoleerd. Hij kreeg dan ook slechts een klein deel van het personeel mee. Hij proclameerde meedenken en debat maar feitelijk *'woonde hij in zijn eigen gelijk'*; luisteren was geen grote kwaliteit van hem. Hij had bovendien stelselmatig tegenkrachten aan de kant geschoven en het tegenwicht dat nog mogelijk was uitgehold. Hij raakte volkomen in een

isolement, werd uiteindelijk vanuit de basis met kritiek overladen, maar werd nog net niet van het universiteitsterrein gejaagd. De VU-hoogleraren hadden gelijk gehad met hun uitspraak dat hij een 'bloemetje in beton' was.

Deze casus is interessant omdat deze laat zien dat de president volgelingen om zich heen probeerde te verzamelen en tegenwicht stelselmatig probeerde uit te hollen. Uiteindelijk werkte het uithollen van tegenwicht volkomen averechts omdat er een ABC-groep van onderop opstond, gelegitimeerd door zijn uitnodiging 'wie een inbreng wil leveren kan dat doen'. Het bestaan van die groep beviel hem niet en hij heeft ook wel een keer een van de voormannen publiekelijk geïntimideerd.

Was er ander tegenwicht dat in de plaats trad van spontane geluiden vanuit het personeel of daarnaast te zien was? Wat was de betekenis van een raad van toezicht, een ondernemingsraad of de persmedia? Vanuit een helicopterview gezien, valt vast te stellen dat de raad van toezicht te ver afstond van de organisatie om aan te voelen wat speelde ('de president filterde dat') en dat bij het toezicht te betrekken. De raad beschikte niet over sensorpalen om waarschuwingssignalen op te vangen. De OR had te weinig macht en de OR-leden vreesden voor hun baan. En journalisten hadden onvoldoende toegang, wisten '*Wahrheit und Dichtung*' niet te onderscheiden of hielden zich om andere redenen afzijdig. Decanen waren aan de kant gezet of vertrokken. Een enkeling uit de ABC-groep werd door de collegevoorzitter van een andere universiteit gewaarschuwd om op de eigen positie te letten (want anders loopt het verkeerd voor je af).

Het langs lopen van de genoemde omstandigheden leidt tot het volgende inzicht: er waren incidenten; de bestuurder moest opstappen; er was sprake van (ingehuurde) jaknikkers rondom de centrale solistisch opererende bestuurder; er kon intimidatie van enkele medewerkers vastgesteld worden; de controle was betrekkelijk zwak; het vertrouwen in de bestuurder was aangetast. Het tegenwicht bleek onvoldoende.

Hier was sprake van ontsprekend leiderschap. De president bleek een solist die misschien wel zijn best deed maar die verre van responsief was naar de organisatie. Hij had zijn eigen agenda en schafte overlegorganen waar hij ideeën kon opdoen of last van kon krijgen bijna allemaal af. Enkele hoogleraren (waaronder Heemstra) werden met sabbatical gestuurd. De president had jaknikkers om zich heen 'georganiseerd' en de critici er stelselmatig uitgewerkt. De bekende correctiemechanismen werkten niet.

Het concept van de digitale universiteit kon alleen werken onder invloed van a) culturele verbinding, b) krachtige structurele financiële prikkels of c) dwang. Aan geen van die voorwaarden was voldaan. Dwang werkt niet bij en tussen universiteiten, culturele verbinding loopt via individuele medewerkers of vakgroepen en het budget was niet structureel. Het concept is uiteindelijk dan ook de verwachte stille dood gestorven.

Of de raad van toezicht verder veel te verwijten viel? De raad van toezicht had later, na het vertrek van de president, haar lesje wel geleerd. KRO-voorzitter Frans Slangen, voorzitter van de raad van toezicht, zocht zowel een nationaal als regionaal gerichte als een meer warme, mensgerichte bestuurder. Datema's opvolger werd Thijs Wöltgens, de voormalige fractieleider van de PvdA in de Tweede Kamer die burgemeester was. Wöltgens bracht weer warmte in de organisatie terug ('er stond rond Kerst weer een verlichte Kerstboom op de campus') Wöltgens motiveerde het personeel opnieuw. Hij geloofde niet in de digitale

universiteit. Er kwam daarop een nieuwe strategische heroriëntatie die wel draagvlak kreeg. De opleidingen kwamen weer centraal te staan maar de organisatie moest ook meer geld uit de markt halen. Wöltgens verliet het presidentenmodel en ging met een medebestuurder aan de slag. Het medewerkers mocht weer een boek gaan lezen of schrijven.

Conclusie: Datema moest vertrekken. De organisatie kreeg met opvolger Thijs Wöltgens en bestuurslid Mulder, die terugkeerde na eerder door Datema te zijn weggestuurd, de identiteit terug. De bestuurder Datema kreeg te weinig tegenwicht hoewel er wel spontane pogingen van onderop van de grond kwamen. Het tegenwicht wat er was, werd stelselmatig uitgehold. Opvallend was dat de organisatie veel over zich heen liet komen. Het duurde enkele jaren voor met het vertrek van de president correctie optrad. Het draaipunt in de correctie lag bij slechts enkele personeelsleden met gezag en moed die openlijk positie kozen voor het alternatief van een relatie met de universiteit Maastricht. Zij vonden het concept van de digitale universiteit niet levensvatbaar, op den duur. Een van deze personen, een hoogleraar, die eerder grondige ervaring opgedaan als officier van justitie, trad op als 'rechter'.

Vierde casus: de directeur-bestuurder die losgezongen raakt

Derde voorbeeld. We kennen een woningcorporatie in Maastricht (Servatius) waarin de directeur-bestuurder (Lex Verzijlbergh) door de raad van toezicht werd heengezonden naar aanleiding van veel te grote financiële risico's bij de bouw van de Calatrava-campus. Deze inspirerende en krachtige bestuurder was eerder met enorme lof overgoten omdat hij zo goed met het gemeentebestuur overlegde, meedacht over 'modern wonen' en 'leefbare wijken' en investeerde. Toch moest hij plaatsmaken. De enquêtecommissie-Van Vliet heeft uiteindelijk weinig goede woorden over voor de solistische opstelling van deze directeur-bestuurder, die zich weinig gelegen liet liggen aan wat opeenvolgende ministers aan koers hebben gevaren. Verzijlbergh werd in 2009 aan de kant gezet. Hij raakte in opspraak en viel in ongenade (Gerrichhauzen e.a., 2014a).

Een voorbeeld van een ontspoorde bestuurder? Hij zelf betwist dat. Hij vecht begin 2015 overigens nog steeds langs de juridische weg voor zijn gelijk. Hij wenst niet aansprakelijk te worden gesteld voor het Calatrava-debacle. Een rapport waarin de oud-directeur zware kritiek kreeg en dat was gemaakt in opdracht van Servatius, is volgens een tuchtrechter echter onder de maat. De gehanteerde maatstaven ontbraken, het toetsingskader was onduidelijk en de onderzoeker had geen wederhoor toegepast. In het rapport werd de bestuurder 'naïviteit, amateurisme en zelfoverschatting verweten'.

Vijfde casus: de wethouder uit het stadje aan de Roer

Een duidelijk (vierde) voorbeeld van de genoemde kenmerkende omstandigheden lijkt de gemeente Roermond te zijn geweest. Dat baseer ik op de volgende bronnen:

- het rapport van de commissie Sorgdrager-Frissen (2012);
- het rapport over de langjarige gemeentelijke besluitvorming over de verbouwing van een chemische fabriek tot een cultuurtempel (ECI-cultuurfabriek, 2014),
- het boek van de journalisten over 'El Rey' (Goossen en Sniekers, 2014), rapporten van de rekenkamercommissie in de jaren nul en later;
- eigen waarnemingen en gesprekken met ambtenaren.



Jos van Rey

Tussen 1998 en 2012 trok in Roermond een dominant politiek bestuurder stevig aan de touwtjes (Goossen en Sniekers, 2014). Deze wethouder, Van Rey, had het vrijwel steeds in de coalitie voor het zeggen, zeker op het eigen terrein van stedelijke ontwikkeling. Hij was de voorman van de grootste politieke partij, de VVD. Hij bestuurde de stad bij voorkeur als een onderneming. De burgers moesten bediend worden en ruimte krijgen om zaken te realiseren die ze wensten, tenzij het echt niet kon. Maar dan nog wilde hij meedenken. Regels en procedures stonden zeker niet voorop, ze waren eerder hinderlijk. Zoals ook ambtenaren hinderlijk konden zijn.

Cartoonist Bas van der Schot tekende Van Rey als *'Roermond, c'est moi'* met als ondertitel *'Ritselkoning El Rey-I'* (Volkskrant, 21 jan. 2015). Deze wethouder was niet in alle opzichten afkerig van regels want hij had eerder een verzekeringsbedrijf. Verzekeringen hangen aan elkaar van regels. In het verleden, toen hij nog geen wethouder was, ging hij bovendien wel door roeien en ruiten als het ging om de bestrijding van normoverschrijdend gedrag in de vorm van fraude of corruptie(dreiging). Hij zag vooral in de KVP en het latere CDA, we spreken over de jaren zeventig, tachtig en negentig van de vorige eeuw, als een organisatie waar corruptie voorkwam (Dohmen, 1996). Hij sprak dan ook wel eens van Corrupt Democratisch Appèl. Van Rey, die zich als een vechtersbaas omhoog had gewerkt, stond ook wel bekend als *'Brigadier Snuf'*, want dat was de bijnaam die hij kreeg door zijn speuren naar wat wel of niet deugde. Hij maakte niet overal vrienden omdat hij nog wel eens een onderzoek eiste tegen een CDA-politicus. Hij heeft ook het aftreden van deze en gene op zijn conto staan of beïnvloed (zoals van een oud-gedeputeerde).

Enkele jaren terug kwam hij, o ironie, echter zelf in het verdachtenbankje terecht. Het Openbaar Ministerie verdacht hem in 2012 onder meer van 'ambtelijke corruptie'. Hij had informatie uit de vertrouwenscommissie gelekt naar een goede kennis van hem - de partijgenoot en burgemeesterskandidaat Ricardo Offermanns -, die later nog in de vertrouwenscommissie moest verschijnen. Zo waren er nog meer verdenkingen. Nauwe banden met de bevriende en in Roermond zeer actieve vastgoedondernemer en projectontwikkelaar Piet van Pol, waarmee ook het gemeentebestuur bestuurlijk een en andermaal in zee ging, uitten zich in zeer frequent bezoek van Van Rey aan zijn vakantievilla in Saint Tropez (meer dan zestig maal) en gezamenlijk bezoek aan vastgoedbeurzen en voetbalwedstrijden van het Nederlands elftal in het kader van het EK en WK. De bezoeken waren in het college van B&W weliswaar keurig gemeld maar dat was in de ogen van het OM niet genoeg. Wat viel nog meer op?

Het OM formuleerde in januari 2015 zeven aanklachten, waaronder het ronselen van volmachtstemmen bij gemeenteraadsverkiezingen; het witwassen van 175 duizend euro (hij liet inkomsten van advieswerk direct overmaken naar het bedrijfje dat zijn verkiezingscampagnes financiert en geleid wordt door een van de kinderen). Deze aanklachten zijn bijvangst. Het hoofdverwijt betreft de omkoping door Van P. De rechter moet oordelen over de reisjes naar de villa van Van P. in Zuid-Frankrijk, vastgoedbeurzen en

of het bijwonen van wedstrijden van het Nederlands elftal, onder meer in het buitenland, een vorm van omkoping zijn. Van Rey zag de bezwaren van het OM in het geheel niet. Hij betoogde onder meer dat hij al ver voordat hij wethouder was met Van Pol optrok. Dat hij beter een andere wethouderspost had kunnen nemen, zag hij ook niet, vanuit de redenering: alles wat ik doe is transparant, iedereen kijkt mee en de raad oordeelt uiteindelijk.

Kon Van Rey, door commissaris van de Koningin Bovens bij het (eerste) afscheid van Van Rey als lid van Provinciale Staten 'El Rey' genoemd, zijn gang gaan omdat burgemeester Van Beers, waarmee hij in het college zat, niet genoeg tegenspel bood? Velen dachten het, sommigen wisten het heel zeker, maar de burgemeester zelf wilde er – achteraf - niet van horen (Goossen en Sniekers, 2014).

Bood de gemeenteraad voldoende tegenspel in de periode 1998-2012? Niet, zo valt te lezen in tal van rapporten, zoals het rapport van de raadscommissie die de besluitvorming over de ECI-cultuurfabriek onderzocht. Niet, zo schrijven de journalisten Goossen en Sniekers in hun boek 'El Rey' (2014).

De tegenkrachten waren dus niet sterk genoeg, ze vormden geen tegenmacht. Hier tegenover staat dat Van Rey zijn mannetje stond door over een goede dossierkennis te beschikken en aan regievoering te doen, aldus BING-directeur en hoogleraar criminologie Emile Kolthoff (in het L1-programma Avondgasten, 21 jan. 2015). Van Rey maakte ook steeds deel uit van coalities die een duidelijke meerderheid in de raad kenden.



Burgemeester Van Beers

Waren er meer factoren die de these van gebrekkige tegenspraak versterken? Inderdaad. Burgemeester Herman Kaiser, de voorganger van Van Beers, kon niet erg goed met de dominante 'self made' wethouder overweg. Ze lagen elkaar niet en het kwam dan ook tot clashes, niet zozeer in collegevergaderingen maar wel op andere plekken in het gemeentehuis. De wethouder was de straatvechter met de scherpe tong die van zijn hart geen moordkuil maakte, terwijl deze burgemeester een veeleer nette, katholieke, verbindende en rustige bestuurder was. Herman Kaiser (CDA) vertrok spoorlags via de nooduitgang uit Roermond; 'omwille van deze wethouder', zo is de overheersende indruk bij menig raadslid en ambtenaar, die de ontwikkelingen voor zich zagen gebeuren (Goossen en Sniekers, 2014). Kaiser ging als adviseur in het bedrijfsleven werken. Hij moest heel nederig offerte gaan uitbrengen in aanbestedingsprocedures. Kaiser keerde echter al tamelijk snel terug naar de vertrouwde stiel van burgemeester door burgemeester te worden van Doetinchem (en later Arnhem).

Is Van Rey een machtspoliticus? Volgens velen is dat zonder twijfel zo. Hij werkte als tacticus systematisch aan het plaatsen van pionnen op het politieke schaakbord. Hij pushte kandidaten voor de Tweede Kamer, Provinciale Staten of de Gemeenteraad waarin hij geloofde en waarmee hij soms ook privébanden of incidenteel een zakelijke band in zijn

verzekeringsbedrijf had. Eenmaal Kamerlid of Statenlid bleef hij als protégé goede banden onderhouden. Hij beschikte, mede door zijn jarenlang lidmaatschap van de Tweede Kamer, over een enorm netwerk van medespelers en 'secondanten', om in schaaftermen te blijven. Dat netwerk strekte zich ook ver uit in de Roermondse samenleving, met als gevolg dat hij veel voorkeurstemmen kreeg bij elke verkiezing waaraan hij als kandidaat deelnam. Of daardoor afhankelijkheidsrelaties ontstonden en hij situaties in Roermond en daarbuiten, zoals in de provinciale VVD, naar zijn hand kon zetten, is voor velen geen vraag maar een feit.

Hij was de man van 'het regelen' en 'ritselen'. Maar niet alles wordt toch buiten een bestuursorgaan 'geregeld'? Er zal toch wel eens strijd geweest zijn in het college want het college van B&W bestond niet alleen uit deze wethouder en de burgemeester? Menig wethouder telde zijn zegeningen en trok zich terug op de eigen portefeuille. Als er een wethouder uit de boot dreigt te vallen rond een bepaald dossier, was toch het innemen van een minderheidsstandpunt mogelijk? Liever niet. Van Rey sprak steeds van *collegiaal bestuur*. Hij hamerde op eenheid in de coalitie en in het college. Als er dan toch iemand aarzelde tijdens een collegevergadering deed hij de suggestie 'Ik geloof dat er even iemand naar de wc moet'. Nadat de wethouder vertrokken was, werd dan het collegestandpunt bepaald. De vertrokken wethouder hoefde zo niet te zeggen wat zijn standpunt was. Gevolg een (gekunsteld) unaniem besluit.

Kreeg de wethouder dan geen tegenspel van ambtenaren? Ambtenaren kunnen geen tegenmacht vormen vanuit het 'primaat van de politiek' en loyaliteit aan het politiek bestuur. Maar ambtenaren moeten wel vrij kunnen adviseren aan het college. Konden ze dat? Niet steeds, en niet iedereen. Het wordt onveiligheid en angstcultuur viel vele malen in het gemeentehuis tussen 1998 en 2012 (Goossen en Sniekers, 2014). Tussen 1998 en 2012 waren zeker vier gemeentesecretarissen actief waaronder Rita van Breugel (periode 2001-2007) en Lieke Paulussen (2007-2010). Een gemeentesecretaris moesten na een conflict plaats maken. Zij (Paulussen) zou volgens het college (!) teveel op de rem getrapt hebben bij belangrijke ontwikkelingen in de stad. Er werd met haar een regeling getroffen. Ze zou zich niet meer, ook niet terugblikkend, inlaten met het gemeentebestuur.

Ook enkele andere topambtenaren zochten een heenkomen. Desastreus zwak is het tegenspel door waarnemers niet genoemd. Sommige ambtenaren liepen met de wethouder weg. Maar dat het ambtelijk tegenspel tot de echt corrigerende krachten behoorde kan niet gezegd worden. Er heerste volgens sommigen niet altijd een veilige situatie.

Overigens moet opgemerkt worden dat Van Rey verbaal sterk was en is. De enkeling die zijn stem verheft, liep het risico als een tegenstander gezien te worden en opzij geschoven te worden. Een enkeling zal moe van de aanvaringen uit zichzelf vertrokken zijn.

Conclusie: Van Rey heeft het nodige betekend voor de ontwikkeling van Roermond, opereerde op het scherpst van de snede ('hij was een slagerszoon') maar dat hij ridder te voet is geworden, kunnen velen wel begrijpen vanwege de neiging tot cliëntelisme ('ik help jou en jij helpt mij') en erg nauwe banden met de projectontwikkelaar.

Ook hier geldt: iemand is zo dominant als de omgeving toelaat. Door de opstelling van medebestuurders in het college, de coalitiemeerderheid en kleine oppositie, de opstelling van de gemeenteraad en de positie van ambtenaren ontstond een klimaat van 'verlamming',

waarin een dominant politicus kon gedijen en heel vaak zijn zin kreeg. De conclusie kan niet anders zijn dan dat van wezenlijke tegenmacht tegen een dominante wethouder vele jaren geen sprake was.

Was het bestuurlijke spel als wethouder altijd 'zuivere koffie', volgens de regels? Dat de dominante wethouder illegaal gehandeld heeft, wordt hier niet gesteld, maar het schuurde wel volgens velen in Roermond. Dat zeggen de schrijvers Goossen en Sniekers (2014) ook. Het rapport van de commissie-Sorgdrager-Frissen wijst wel op de schijn van belangenverstrengeling maar die was niet steeds van politieke betekenis, zo schrijven ze. De gemeenteraad heeft dit Van Rey dan ook niet aangerekend. Het OM startte echter daarna, rond 2011 wel een justitieel onderzoek. Zo lang dat onderzoek loopt, kan de dominante wethouder zeker niet 100 procent beschouwd worden als een ontspoorde politicus maar wel als 'aangeschoten wild'. Het recht moet nog zijn loop hebben. Het OM verklaarde op 20 januari 2015 op de regiezitting in Rotterdam bij monde van officier van justitie Esther Sachs dat in de zaak-Van Rey ook 'de bestuurscultuur van Roermond terecht staat'. Deze cultuur werd getypeerd als een cultuur van vriendjespolitiek en intimidatie (VK, 210115, p. 5).

De geanalyseerde casus Roermond laten de volgende oogst zien.

1. De aanwezigheid van een *zeer krachtige individuele bestuurder met ambities* voor de organisatie (de gemeente) die teveel zijn (of haar) gang kon gaan;
2. Waarin voor de organisatie tal van *goede collegebesluiten* genomen zijn maar op de een of andere manier *ook een discutabele kwaliteit* van besluitvorming rond bepaalde kwesties te traceren was (ethisch gezien of anderszins);
3. Waarbij op de een of andere manier de centrale bestuurder *zijn gang kon gaan* (niet tegengehouden werd) maar de bom toch barst en *een affaire* ontstaat (b.v. OM doet onderzoek);
4. Waarbij de centrale individuele bestuurder tal van keren *regievoerend* optreedt, jaknikkers om zich heen verzamelt en ook - volgens zegslieden - *wel intimideert*;
5. Waarbij enkele *andere spelers* (medewerkers, ambtenaren) het veld ruimen of min of meer vrijwillig een heenkomen zoeken omdat ze zich onveilig voelen of eruit gegooid worden;
6. Waarbij de *bestuurlijk-bestuurlijke verhoudingen*, bijvoorbeeld tussen bestuurder en raad van toezicht of van college en raad, zeker niet optimaal zijn omdat de controle op de bestuurder gebrekkig is en andere mechanismen optreden (ja-knik-effect; wethouders ontvluchten besluitvorming);
7. Waarbij de *bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen* niet steeds adequaat zijn, laat staan optimaal, met als gevolg het verwijt van een angstcultuur zaaien en/of het vertrek van medewerkers;
8. Waarbij het *vertrouwen in het bestuur* een deuk oploopt, hoewel het definitieve bewijs daarvoor meestal ontbreekt.

Tussenbalans

Wat blijkt nu uit de gevalstudies?

- a. Alle gevallen kennen problematische situaties die leiden tot het verdwijnen van een of meer bestuurders. In twee van de gevallen (corporatie, gemeente) is sprake van aantijgingen tegen bestuurders met langdurige juridische strijd. Of het OM is lang bezig met verzamelen van bewijsmateriaal (gemeente) of een bestuurder bestrijdt kritiek op hem en slaagt erin om te bereiken dat de rechter een rapport (de stok om te slaan) beneden de maat acht (corporatie).

- b. In diverse gevallen is gedurende een zekere periode sprake van het verschijnsel 'jaknikkers' en onveiligheid om te zeggen wat je vindt of onafhankelijk te adviseren. Deze situatie is op de een of andere manier gelinkt aan een gevallen bestuurder.
- c. Ik zie geen voorbeelden bij de casus Ceteco, Open Universiteit, Servatius of de gemeente van bestuurders die denken dat er onvoldoende tegenspraak is en dat die tegenspraak dus georganiseerd moet worden. Niemand vertolkt die norm officieel.
- d. Wat er aan tegenspraak mogelijk is, legt links en rechts het loodje: toezichtorganen worden niet voldoende geïnformeerd (OU, provincie Zuid-Holland), de gemeenteraad loopt mee (Roermond), hier en daar worden organen afgeschaft. Individuele bestuurders weten zich nog meer speelruimte te verwerven dan ze al hadden maar op een bepaald moment lopen ze toch tegen de lamp.
- e. Verder valt op dat bestuurders soms in staat zijn om de tegenspraak te bewerken: te negeren, klein te houden of gewoon uit te schakelen (organen opheffen; bijv. Datema bij de OU).
- f. Dat collegiaal bestuur in de vorm van een burgemeester met wethouders of een triumviraat van drie leden van een bestuurscollege niet zonder meer voldoende is om ook te komen tot harmonieuze besluitvorming en voldoende tegenspraak, waar nodig.

De gevalstudies maken duidelijk dat het wel heel 'goedkoop' is om te roepen dat de 'checks and balances' van belang zijn. Want niemand drukte in deze casus de alarmknop in.

Duiding: waarom weinig tegenspraak in het licht van de bestuurskunde

Hoe kan het nu dat een gemeentebestuur, een corporatie- of een universiteitsbestuur door een bestuurder gedomineerd wordt? Hoe kan het dat de omgeving van deze bestuurder in domesticatie geraakt, zich aanpast aan de leider en de leider en het bestuur waar die deel van uitmaakt, niet wezenlijk tegenwicht krijgt? Er zijn tal van verklaringen te geven. We noemen er een paar:

- de theorie van het groepsdenken bij besluitvorming;
- de framingtheorie;
- de micro- en mesotheorie over vallen van bestuurders;
- de theorie van onbalans in checks and balances';
- de theorie van de toxische driehoek.

We lichten deze toe. De laatste uit de reeks is het meest toepasselijk, zoals zal blijken. De theorievorming over psychologische aspecten zoals belicht door Kets de Vries en anderen laat ik terzijde (Kets de Vries en Miller, 1986; Kets de Vries, 1993, 1995; Van Ginneken, 2013).

1 De theorie van 'groupthink'

Deze besluitvormingstheorie, verbonden met de naam van de psycholoog Irving Janis, impliceert dat een klein bestuur bij besluitvorming onder druk relevante informatie niet ziet en niet wil zien, wat totaal verkeerd uitpakt als het erop aankomt. Dat is collectief dwalen terwijl mensen met een afwijkende mening de mond gesnoerd worden of genegeerd. Degenen die wel met afwijkende informatie komen, worden 'in de hoek gezet', 'afgeserveerd'. Critici krijgen eerder kritiek dan applaus.

Aan het nemen van verkeerde besluiten dragen ook andere omstandigheden bij, zoals het zich onkwetsbaar wanen van de leider en de groep daar omheen, en overoptimisme ('we waren eerder al succesvol').

Over deze interessante theorie is veel meer te zeggen ('t Hart, De Jong en Korsten, 1991). Een kritiekpunt houdt in dat bestuurders niet altijd onder druk moeten presteren. Het bereik van de theorie is dus begrensd.

Deze theorie ter verklaring van besluitvorming achten we voor ons doel beperkt relevant om het gedrag van ontketende bestuurders te begrijpen. Nuttig is vast te houden dat overoptimisme en je afsluiten voor alternatieven negatief kan uitpakken.

Positief is dat hier als remedie wordt aangegeven: kijk beter, laat een advocaat van de duivel toe, en organiseer zo tegenspraak. Het belang van tegenspraak wordt dus onderstreept.

2 De framing-theorie

Dit is een tweede verklaringswijze (Schön & Rein, 1994; Korsten en Leers, 2005). Besturen of bestuurders zitten volgens deze theoretische noties vast in een bepaalde wijze van kijken en denken. Dat heet 'framing'. Het omarmde dominante perspectief ('frame' of discours) is doorgaans zwaar beïnvloed door de tijdgeest en dominante perspectieven of beelden die verankerd zijn in centraal bestuur (kabinetten) en interbestuurlijke verhoudingen. We spreken dan van '*sensitizing concepts*' die gestold zijn in beleid. Om welk concept het gaat kan sectorgebonden zijn. Zo 'n concept was bij voorbeeld sociale vernieuwing en is bij voorbeeld marktwerking of de verzelfstandiging van woningcorporaties ('bruteringsoperatie').

Deze theorie maakt het op een bepaald moment mogelijk om te begrijpen wat vanzelfsprekend is geworden na een perspectiefwisseling. Het komt voor dat een bestuurder actief inspeelt op een verschoven perspectief. Zo is wel gesteld dat bestuurders van woningcorporaties na de bruteringsoperatie van een kabinet de randen van het systeem opzochten, bij voorbeeld door op de commerciële tour te gaan en door in Luik in woningbouwprojecten te gaan investeren, zoals de corporatie Servatius deed.

Deze theorie over 'framing' achten we relevant om zicht te krijgen op wat ontsparingen van bestuurders mogelijk maakt.

3 De micro- en mesotheorie

Dit is een 'theorie' ter verklaring van de val van burgemeesters (Korsten en Aardema, 2006; Korsten, Aardema en Resoort, 2008; Korsten, 2010). Die impliceert dat gelet wordt op individuele aspecten in het functioneren van een bestuurder (analyse op microniveau) maar ook oog ontwikkeld wordt voor de relaties die een bestuurder aangaat of mijdt (analyse op mesoniveau). Een individueel aspect (micro) betreft het oog hebben voor hoe men als bestuurder overkomt bij derden. Denk ook aan het gezegde: 'hoogmoed komt voor de val'. Of denk aan de uitspraak dat wie last heeft van een erg groot ego vooral last heeft van zichzelf. In het individu zelf kan een oorzaak van de val liggen.

Maar er is ook de meso-aspectualiteit. Een burgemeester onderhoudt als voorzitter betrekkingen met collegeleden en raadsleden maar ook andere gemeenten, met ambtenaren en burgers en organisaties in de samenleving. Dat betekent dat een bestuurder van stemming en sfeer moet kunnen wisselen, ieder het zijne moet kunnen geven maar ook moet kunnen schakelen en verbinden. Dat zijn kwaliteiten of zwakten op meso-aspecten.

Het zijn combinaties van zwakten in deze micro- en mesokanten van het ambt die kunnen verklaren waarom een burgemeester ten val komt. Meestal bestaat er een verbinding tussen. Gebrek aan zelfreflectie op eigen handelen (in de vorm van signalering van eigen zwakte, duiding van ernst en inhoud ervan, en zo nodig gedragsaanpassing om een zwakte weg te werken) verklaart vaak het gedwongen vertrek van bestuurders (Korsten en Aardema, 2006; Korsten e.a., 2008; Korsten, 2010; Aardema, Boogers en Korsten, 2012).

Zijn macro-omstandigheden dan niet van belang? Zeker wel maar niet altijd. Ze vormen als het ware een derde schil voor het begrijpen van gedwongen vertrek van bestuurders na de microschiel en de mesoschiel. Hierbij is te denken aan de kenmerken van de gemeente en het gemeentebestuur in algemene zin en de samenleving. De sociologie komt hier in beeld.

Het denken in termen van bestuurlijk risicovolle gemeenten, ook probleemgemeenten genoemd, richt zich vooral op gemeenteraden (Korsten en Aardema, 2006). Deze situatie kan ontstaan door politieke versplintering, dus door de toenemende aanwezigheid van kleine(re) fracties en regelmatige afsplitsingen. Waar veel kleine apen op een klein oppervlak staan, wordt het dringen en bijten. In raden proberen kleine fracties zich te profileren en als dat niet goed op inhoud lukt, gebeurt dat door pijlen op elkaar te richten. Zie hier uitingen van een apenrotssyndroom. Het bestaan van veel kleine fracties draagt bij aan het ontstaan van een wat rauwe vergadercultuur.

Er bestaan gemeentebesturen waar ook cliëntelisme voorkomt. Als dat in combinatie met versplintering het geval is, is de kans groot dat grillige, ad hoc besluitvorming optreedt (Korsten en Schoenmaker, 2011; Schoenmaker, 2011). Een strategische koers bestaat bij dergelijke gemeentebesturen niet of slechts op papier. De gemeenteraadsfracties zijn niet geïnteresseerd in algemeen bestuur omdat alles verschilt en oplossingen altijd een kwestie van maatwerk zijn (althans zo worden geduid). Het dagelijks bestuur is zo de gevangene van een wijze van situationeel politiek bedrijven.

Ook deze theorie achten we relevant om het verschijnsel van ontketende bestuurders te begrijpen omdat hierin oog bestaat voor drie lagen in de verklaring: micro, meso en macro. Deze lagen kunnen verstrengeld raken. Hierbij moet men beseffen dat er in elk van deze niveaus van analyse oog moet zijn voor *temperende* en *aanjagende krachten*. Er bestaan aanjagers van de val maar ook remmers (Aardema, Boogers en Korsten, 2012).

Deze theorie is overigens complementair aan de theorie van groepsdenken en 'framing' en komt niet in de plaats van een van deze.

4 Onbalans in het veld van krachten en tegenkrachten

Een bepaalde andere (vierde) verklaring voor langdurig falen of succes van bestuurders met ernstige schaduwzijden betreft een sectoraal perspectief, dat we bij voorbeeld vinden bij analyses in de woningcorporatiesector. De enquêtecommissie-Van Vliet (2014) besteedde hier veel aandacht aan. Deze wijze van denken impliceert dat er altijd krachten en tegenkrachten zijn in een bestel, er geen hiaat in termen van krachten en tegenkrachten moet bestaan en dat er ook een balans moet zijn tussen de aanwezige krachten en tegenkrachten ('checks and balances'). De hypothese is dat in geval van hiaten en onbalans in de 'checks and balances' de kans groot is dat corporaties en individuele bestuurders qua ambities en bestuurlijk opereren uit de bocht vliegen. De commissie-Van Vliet acht deze stelling bevestigd en komt dan ook met aanbevelingen om onevenwichtigheden in de sector te herstellen. Het gaat er dan onder meer om de sociale doelstelling van corporaties weer

nadrukkelijker centraal te stellen, de regionale rol van corporaties te omgrenzen (niet actief worden in meerdere regio's met als gevolg concurrentie), de controle van gemeenteraden op de corporaties te versterken door het maken van afspraken en te komen tot beter extern en intern toezicht.

Betrekken we deze wijze van denken op een gemeentebestuur dan is het mogelijk dat een klein bestuur echt wat wilde, misschien zelfs een 'Macher' met doelen in haar midden had, maar te weinig tegenspel kreeg. De bestuurder krijgt door een machtspositie en succes medebestuurders in de greep; ze raken afhankelijk van hem (of haar). De sterke bestuurder raakt los ('out of control') en wordt eigzinnig en overmoedig. Hij laat zich niet weerspreken.

Deze vierde verklaring interesseert ons hier ook want dit lijkt een toepasselijke manier van kijken.

5 De toxische driehoek

Er is nog een vijfde verklarend theoretisch sleepnet of raster dat iets breder is dan de vierde verklaring en de vierde als het ware in zich opneemt. Dit perspectief noemen we de theorie van *de toxische driehoek*. Padilla, Hogan & Kaiser (2007) en Mulvey & Padilla (2010) verschaffen ons hier het denkkader. Het gaat om wat het eerste trio noemt '*de toxische driehoek*' voor de verklaring van (serieel) destructief leiderschap van superbesteders in het openbaar bestuur. Deze wijze van denken in termen van een giftige driehoek zien we ook terug in een beschouwing van Muley & Padilla

De *gifcocktail* bestaat uit drie componenten. Destructief leiderschap kan ontstaan bij het samen komen van:

- leiders met bepaalde kenmerken,
- bepaalde ontvankelijke volgers, en
- een willige omgeving waarin weinig of weinig effectieve 'checks and balances' voorkomen.

Het gaat om aspecten van de leider, de volgers en de omgeving. De eerder genoemde aspecten op micro-, meso- en macro-niveau ter verklaring van ontsporend leiderschap komen hier samen.

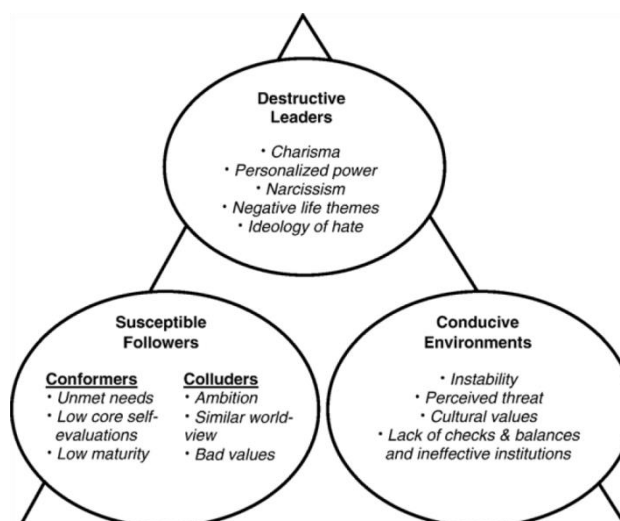


Fig. 1: De toxische driehoek van Padilla e.a.

Als we de driehoek verder open klappen, komen andere variabelen per cluster in beeld die als aanjagers ('drivers') voor 'destructive leadership' gelden of dit remmen.

Het is gezien onze aandacht voor microfactoren aan de kant van de bestuurder voor de hand liggend dat er literatuur bestaat over persoonlijke kenmerken van leiders die inwerken op destructief leiderschap.

Allereerst het positieve.

1. Een ontspoorde of ontketende leider heeft niet zelden te maken gehad met persoonlijke omstandigheden in een *vroege levensfase* die als negatief zijn te omschrijven. 'Het gekleinereerde jongetje'. 'Wat moest van hem terechtkomen'. Dit wordt in leiderschap gesublimeerd en dit komt later wellicht tot uiting in gedrevenheid om zich waar te maken. We zien passages op dit vlak in het boek 'El Rey' (Goossen en Sniekers, 2014).
2. Ontketende leiders wekken *bewondering* door hun preferenties, gedrevenheid, energiebalans en durf om 'tegen de stroom in te gaan'. Dergelijke leiders ('baasjes') zijn vaak ook verbaal sterk, zij het dat sommigen enorm kunnen intimideren. Ze beschikken ontegenzeggelijk over *retorische vaardigheden* (Padilla e.a., 2007: 180-181). En dat levert succes op. Het zijn niet slechts 'bad guys'.
3. Ontketende leiders krijgen echter ook wel kritiek of wekken zelfs afschuw op omdat ze zich *niet of nauwelijks* onafhankelijk laten adviseren door medewerkers en op het randje van verantwoord bestuur balanceren of er soms overheen gaan. Hun grote ego remt openheid en ontvankelijkheid voor tegenspel. We zagen dit bij een universiteitsbestuurder.
4. Met welke inhoudelijke kritiek krijgen de superbesteders te maken? Ze hebben wel een (begin van een) visie, een idee, maar houden niet star daaraan vast. Consistentie van beleid interesseert ze doorgaans niet of niet veel. Ze vermijden dit woord ook en spreken van *meebewegen of situationeel handelen*. Destructief leiderschap is dan ook nogal eens opportunistisch leiderschap.
5. Ontketende leiders kunnen ronduit *narcistisch zijn*. Dat komt omdat ze over een zeker charisma beschikken en macht, en anderen beide erkennen. De destructieve leider in termen van Padilla e.a. is doorgaans bovendien iemand met veel zelfvertrouwen en wellicht zelfs hoogmoed en veel eigendunk. Hoogmoed en andere kenmerken worden steeds herbevestigd.
6. Niet gezegd, is dat elke ontketende leider *een psychopaat* is. Onderzoek van Paul Babiak & Robert Hare (2007) wijst evenwel uit dat om en nabij tien procent van de leiders (CEO's) van grotere bedrijven sterke trekken heeft van psychopathie, dat wil zeggen een ernstige stoornis, een vorm van afwijkend gedrag. Niet alle psychopaten zitten achter de tralies, sommige lopen in net pak! Psychopaten zijn mensen die de fout ingaan. Ze zijn van de firma list en bedrog. Psychopaten hebben grote problemen met gevoelens ten opzichte van andere mensen en met relaties. Ze hebben weliswaar een vlotte babbel en komen vaak charmant over, maar kennen geen emotionele diepgang en zijn weinig empathisch. Tevens zijn het grote opscheppers met een veel te positieve inschatting van eigen capaciteiten en vaardigheden. Psychopaten zijn notoire leugenaars maar hebben daar meestal wel een rechtvaardiging voor. Schuldgevoelens of spijt kennen ze niet of

nauwelijks. Met spijt winnen zij geen wedstrijden. Verantwoordelijkheid voor eigen gedrag nemen ze niet expliciet, het zijn altijd anderen die 'het gedaan hebben' en dus de schuld krijgen. Daar blijft het niet bij. Ze hebben lang niet altijd controle over eigen gedrag, zijn nogal eens impulsief en reageren op kritiek met scheldpartijen, bedreigingen of geweld. Hun doelen zijn vaak niet realistisch. De hoogleraar criminologie Emile Kolthoff noemde de bekende Roermondse superwethouder een voorbeeld van een 'psychopaat in pak'. Zijn argumenten waren ontleend aan Babiak en Hare. Hij intimideerde, manipuleerde en had jaknikkers om zich heen die hij kon inzetten op bepaalde momenten, aldus Kolthoff (in het televisieprogramma L1-Avondgasten, op 21 jan. 2015, tien over zes). Vanuit beide auteurs geredeneerd, had ook de universiteitspresident trekken van een psychopaat. Die had immers ook een veel te positief zelfbeeld, was weinig empathisch, legde de schuld bij anderen, manipuleerde, organiseerde jaknikkers om zich heen. Hij prak niet steeds de waarheid volgens een hoogleraar (de onderwijskundige Wim Jochems) die bij beraad was, zoals met het bestuur van de Universiteit Maastricht, waar hij later verslag van deed of liet doen. Dan dacht die hoogleraar: *'ben ik hierbij geweest?'* Het verslag spoorde in zijn ogen niet voldoende met wat besproken was.

7. Wat is de machtsbasis van ontketende superbesteders? Ontketende bestuurders beschikken bijna altijd over een machtsbasis, gebaseerd op formele (toegekende), financiële of electorale machtsbronnen.
8. Deze leiders kunnen vaak de neiging niet onderdrukken om macht *persoonlijk* in te vullen en aan te wenden wat het verwijt van 'vriendjespolitiek' oplevert.
9. Het is ook mogelijk dat een bestuurder die macht niet alleen personaliseert maar ook denkt in termen van *vijandbeelden* (waaronder 'wij versus zij'). Er zijn vaak anderen die bestreden moeten worden. In de 'framing' van anderen kan dit terugkeren.
10. Zelfvertrouwen, succes, hoogmoed, het zijn factoren die ertoe kunnen leiden dat een bestuurder niet meer met beide benen op de grond staat en doorslaat in afwijkend gedrag dat niet door de beugel kan of veel discussie oproept. De 'gekke' kan zich uiten in declaratiegedrag, de wens tot een hoog salaris, de wens om te kunnen beschikken over meerdere auto's van de zaak. De bestuurder voelt weinig affiniteit tot de wenselijkheid van waardig gedrag of het besef een voorbeeldrol te moeten vervullen.

De tweede pijler van de 'giftige' cocktail betreft de volgers.

1. De leider-bestuurder beschikt over volgers, zeg maar een trouwe aanhang die in zijn nabijheid vertoeft. De aanhangers geloven in de leider. Vergelijk de casus Roermond.
2. Hierbij zijn volgens Padilla e.a. (2007) twee typen te onderscheiden: de conformerende volgers ('conformers') en de samenspanners ('colluders'). De leider beschikt over een schare trouwe handlangers of volgelingen (doorgaans van personen die niet uitblinken) maar ook over ambitieuze, gelijkgezinde mensen die actief mee ten strijde trekken, voor hem door het vuur gaan ('similar worldview') en een vergelijkbare afkeer hebben van bepaalde zaken.

3. De volgers kunnen zo nodig in stelling worden gebracht, bij voorbeeld om de machtsbasis te versterken. In electorale zin: sponsoren, folderontwerpers, plakploegen, ophalers van stemvolmachten, etc..
4. Volgers sussen de leider in een roes van onaantastbaarheid, zeker als de leider een groot stemmentrekker is. Ze corrigeren niet.

De auteurs spreken ook over een derde pijler, de omgeving die falen op een bepaald moment in de hand werkt. Hierbij valt te denken aan een stelsel, zoals van corporaties, financiers van woningbouw en toezichthouders. Men kan ook denken aan een meer lokale omgeving, zeg een geheel van lokaal beleidsnetwerken. Ook hier is weer een aantal hypothesen te formuleren die in de literatuur zijn gefundeerd (Padilla e.a., 2007).

1. De algemene omgevingsfactoren zijn voor iedereen in een sector of land gelijk maar bepaalde leiders *kunnen er anders mee omgaan*. Als sprake is van complexe bestuurlijke opgaven in de sector zijn de bewegingen om te komen tot prestaties niet goed waar te nemen. Niet alles staat op papier. Daardoor nemen gedragsrisico's toe.
2. Sommige leiders slagen als ze eenmaal succes hebben ervaren en naar de ogen gekeken worden, erin *hun bewegingsruimte of beslissingsruimte op te rekken* tot ze nagenoeg ongelimiteerde ruimte krijgen voor nieuwe activiteiten. Als ze beschikken over ruime middelen en eerder succes boekten, ligt de illusie van onkwetsbaarheid (reeds te vinden bij de theorie over groepsdenken) op de loer. Men waant zich vrij en superieur. Mogelijk wordt actief afgedekt, eventueel met handlangers, wat minder goed tegen het daglicht kan.
3. Er kunnen in een dynamische omgeving machtsverschillen ontstaan als succes gekoppeld raakt aan een bepaalde leider. De krachtige leider ziet zijn kracht beloofd worden en versterkt worden. De anderen kruipen wat *meer in hun schulp of kijken weg* of zoeken *een heenkomen*. Daardoor wordt de kans op schadelijk handelen van de krachtige leider groter. En de *'checks and balances'* worden zwakker.
4. Het tegenspel wordt minder als *medebestuurders* minder succes hebben en ze onder de indruk raken van de sterke leider. Deze medebestuurders trekken zich terug op de eigen positie, zeker als ze merken dat collegiaal bestuur in feite geen collegiaal bestuur is en kritisch meedenken niet op prijs gesteld wordt.
5. Tot de omgevingsvariabelen behoren ook de culturele waarden in de sector. Denk daarbij aan wat eerder *'framing'* en *'sensitizing concepts'* genoemd werden. In geval van verzelfstandiging als een brutering in de corporatiewereld, kunnen bestuurders initiatieven nemen en gedrag gaan vertonen waarvan men denkt dat het gewoon geoorloofd is. (de Maserati bij Rochdale).

Overzien we nu de betekenis van de drie complexen verklarende variabelen dan zijn het gedrag en de opvattingen van de bestuurlijke leider samen de afhankelijke variabele(n), dat wat te verklaren is. De betekenis van individuele kenmerken, van volgelingen en van de omgevingsfactoren is dat het samen escalerende factoren zijn, die 'haasje over' springen; ze versterken elkaar en remmen zelden.

Er kan in principe wel sprake zijn van factoren die op een dreigende ontsporing remmend inwerken. Krachtig tegenspel van toezichthouders en specifieke controleurs kunnen een remmende invloed hebben op 'ontketening' (schadelijk gedrag of ontsporing).

De ontketening van bestuurlijk leiderschap is ook in de tijd te bezien. Dan valt op dat er wel gesproken wordt van een voortraject, waarin fouten of ongewenste gevolgen nog binnen de perken te houden zijn en te herstellen zijn. Maar het is mogelijk dat juist in het voortraject de leider en zijn naasten goed werk verrichten, zich onmisbaar maken en ook afschermend gedrag plaats vindt. Foutief handelen kan geleidelijk of snel escaleren onder invloed van een verschuivende taakstelling in een sector. Denk aan woningcorporaties die van bewindslieden op het terrein van volkshuisvesting (zoals staatssecretaris Heerma, Tommel, Remkes en Van Geel), tot taak kregen om de leefomgeving van het wonen ook mee te nemen in ontwikkelingsplannen. Deze oprekking kon niet alleen leiden tot aanleg van veilige plekken, beperking van de kansen op een rommelige omgeving maar ook tot de bouw van een sporthal of een architectonisch aantrekkelijke studentencampus (zie Commissie-Van Vliet, 2014).

Toepassing van de toxische driehoek op de casus 'Stadje aan de Roer'

Is er een schoolvoorbeeld van de giftige cocktail, *'the toxic triangle'*, te geven? Bekijk de volgende waarnemingen en interpretaties over Roermond. Ze zijn gebaseerd op het boek van Goossen en Sniekers (2014), het artikel van Bekkers over deze gemeente, alsmede op rapporten, zoals het rapport van Sorgdrager-Frissen (2012) en over de jarenlange gemeentelijke besluitvorming over de ECI-cultuurfabriek (2014).

Het boek 'El Rey' laat zich lezen als een inventarisatie van hoe in het gemeentebestuur werd omgegaan met tegenwicht op alle niveaus (Bekkers, 20014: 21). Wethouder Van Rey was de in eigen kring zeer geliefde maar ook dominante man (Goossen en Sniekers, 2014). Hij werd de *onderkoning* van Roermond genoemd. Sommigen vonden echter dat hij zo tekort gedaan werd. Hij was in hun ogen de echte burgemeester; de man die de bisschopsstad omtoverde van een ingeslapen stadje tot een welvarend economisch centrum.

Hij bewoog zich binnen de grenzen van de wet, aldus de beide genoemde auteurs, maar kreeg te weinig tegenspel binnen het college van B&W waarin hij zat in de periode 1998-2012. Tegenspel werd ook helemaal niet door hem gewaardeerd en wie het wel wilde geven, werd verbaal de mond gesnoerd of kreeg het advies om even de vergadering te verlaten. De gemeenteraad liet het er bij zitten en was bezig met een *'sideshow'*. Korom, Jos van Rey was de 'boss' die zijn gang kon gaan.

Het interne correctiemechanisme werkte niet voldoende. Ambtenaren moesten noodgedwongen erkennen dat het politiek bestuur vaak heel snel aangaf wat moest gebeuren. De ambtelijke cultuur was er niet steeds voldoende een van onafhankelijke advisering binnen de context van erkenning van het politiek primaat. Feitelijk ondervond Van Rey dan ook weinig tegenwicht, menen Goossen en Sniekers (2014). Daar was hij op zich tevreden over *'want apen moeten niet de dienst uitmaken in het circus'*. Voor apen kan men lezen: ambtenaren.

De officiële lezing van wethouder Van Rey was overigens dat het college moet sturen en ook collegiaal bestuurt. Een individuele wethouder kán helemaal niet domineren. Het is altijd samen uit, samen thuis; zo redeneerde hij.

De persoonlijke factor

Wethouder Van Rey was een man die al jaren geleden binnen was. Voor een inkomen hoefde hij eigenlijk niet bestuurder te zijn. Hij had namelijk ooit een goed lopend verzekeringsbedrijf, dat hij verkocht had. Hij had ten tijde van zijn wethouderschap ook een eigen vastgoedportefeuille omdat hij in het bezit was van negentien panden in de stad: acht privé en elf via zijn vastgoed-bv. Beslissingen als collegelid hadden dus direct of indirect soms betekenis voor de waarde van dit vastgoed. Dat wrong in de ogen van enkele hoogleraren (aldus de rapportering in De Limburger) maar voor de gemeenteraad was het geen beletsel voor het wethouderschap. Deze hoogleraren werden betiteld als prostituees van dagblad De Limburger.

Wethouder Jos van Rey was 'de man die het volgens velen tussen 1998 en 2012 in de stad voor het zeggen had' (Goossen en Sniekers, 2014). Van Rey sprak van collegiaal bestuur maar een voormalige wethouder Fried Smeets, sprak van *'solidariteit onder enige druk'* (Bekkers, 2014: 21).

Volgens deze wethouder werd Roermond bestuurd door *'een dominante machinist die van zijn conducteurs vooral volgzzaamheid verlangt'*. Het zijn treffende metaforen.

Het college als arena in de omgeving

Wethouder Fried Smeets:

'Van een open en transparante discussie waarin iedereen vrijelijk zijn mening moet kunnen uiten, zonder enige terughoudendheid en zonder mogelijke nare gevolgen, daarvoor was in Roermond volgens hem lang niet altijd ruimte. Tegenspraak werd al gauw gezien als een barst in de besluitvorming. Smeets concentreerde zich daarom maar op zijn eigen portefeuille. Andere collega's kozen voor een alternatieve veilige methode' (Bekkers, 2014: 21).

Er dwars voor gaan liggen, kostte je de kop.

Relatie college-ambtenaren

De rode draad in de Roermondse bestuursgeschiedenis van 1998-2012 was dat onafhankelijk advies geven niet werd gewaardeerd. Ambtenaren gaven vaak alleen adviezen die het college wilden horen. Het politiek bestuur moest bepalen, wat moest gebeuren.

De gemeente Roermond was het bedrijf van Jos. Een medewerker zegt: *'dat je het dansje mee moest doen of vertrekken'*. Tegenspraak werd niet gewaardeerd.

Het ambtelijk apparaat als arena

In 2002 verscheen in opdracht van de toenmalige gemeentesecretaris het rapport *'Roermond kijkt in de spiegel'*. Dat zorgde destijds voor een schokgolf. De kritiek aan het adres van de wethouder Van Rey was 'fors'. Een aantal ambtenaren van 'zijn' afdeling Ruimte voelde zich destijds onheus bejegend en soms geschoffeerd. Ambtenaren durven geen risico's meer te nemen om negatieve reacties van de wethouder te voorkomen. Meerdere ambtenaren voelen zich ook niet gekend in hun adviserende functie, storen zich aan inconsistenties in beleid waarbij woorden vallen als 'vriendjespolitiek' en opportunisme en 'gebrek aan principes'.

Is er iets veranderd nadien? In 2010 verschijnt er opnieuw een cultuurrapport onder verantwoordelijkheid van de dan zittende gemeentesecretaris. Er blijkt weinig ten goede veranderd te zijn en dus zien we dit fenomeen van gebrekkig tegenwicht en onveiligheid ook weer terug in het rapport van Winnie Sorgdrager en Paul Frissen uit 2012. Ambtenaren

voelen zich bekneld in hun taak tot het geven van onafhankelijk advies. Werd er iets mee gedaan? Het rapport uit 2010 werd niet eens besproken in het college van B&W. De burgemeester, Van Beers, benutte zijn recht om het te agenderen niet. Dat zegt ook iets over de positie van de burgemeester: officieel onafhankelijk maar in de ogen van tal van ambtenaren en buitenstaanders 'ging dit paard aan de teugels van de wethouder'.

De gemeenteraad als arena

Ook de gemeenteraad gedraagt zich nogal eens als schoothondje van het college. De raad kent weinig corrigerend vermogen, aldus Sorgdrager en Frissen (2012).

De volgers

De leider-bestuurder Van Rey beschikte ook over een trouwe aanhang die frequent in zijn nabijheid vertoefde of waarmee via nieuwe media contact bestond: fractieleden, andere partijgenoten, ondernemers van allerlei pluimage, kennissen uit andere sectoren. Deze aanhangers geloven in de leider. De bewondering voor de wethouder was in zijn politieke en maatschappelijke omgeving groot. Van Rey was de man met heel veel voorkeurstemmen, met een groot netwerk, met veel gedrevenheid en een tomeloze inzet die steeds gericht was op 'de stad'. De krachtige verbinding met een aantal mensen om hem heen leidde ertoe - zoals een kenner van het Limburgse midden- en kleinbedrijf en later burgemeester van ene gemeente in Zuid-Limburg het zei - dat als er ergens iets substantieels gebeurde, maakt niet uit wat, het binnen twee uur bekend was bij de wethouder. De volgers vervulden dus de functie van sensor. Via de volgers zat de wethouder in 'de haarvaten van de samenleving'.

Weten we nu hoe de mechanismen werken? De conclusie van de toepassing van de toxische driehoek op de casus Roermond behelst dat alle drie de verklaringsgronden relevant blijken voor het begrijpen van ontketend leiderschap van één bestuurder. Wat leidt tot het ontketenen en in feite tegen de lamp lopen van de bestuurder, de sterke wethouder, is

- de factor kenmerken van de persoon (en persoonlijkheid),
- het optreden van de volgers (voelhorens, trouwe volgelingen), en
- de rol van de omgeving (de lauwe gemeenteraad).

Daarmee is inzicht verkregen in het gebrek aan tegenwicht.

Een wethouder kan door eigen optreden en de politieke basis dominant worden, medecollegeleden nagenoeg monddood maken ('hou je bij je eigen portefeuille') en het politiek primaat aangrijpen voor sturing waarbij het collegiaal bestuur een dekmantel is als vragen rijzen. Succes maakte de bestuurder overmoedig en gaf hem het gevoel dat hij zich veel kon permitteren. Daarbij viel het op dat sommigen uit het college zelf aan 'mindguarding' deden. Zo was pikant dat enkele kritische rapporten over de organisatiecultuur gewoon bij de organisatie gelaten werden.

Ook de omgevingsfactoren werkten mee om de wethouder in een sterke positie te houden en te laten ontketenen. De wethouder kan zo dominant zijn als de omgeving toelaat, aldus ook Bekkers (2014: 23). De centrale actor, de gemeenteraad, werkte inderdaad mee aan positiebehoud voor de wethouder. De raad was meer lam dan leeuw; deze gaf in meerderheid weinig kritisch tegenwicht. Aangezien de wethouder uit de grootste partij voortkwam, een grote coalitie werd gevormd met ruime steun in de raad en een deel van de trouwe volgers lid was van de gemeenteraad wordt duidelijk hoe zaken werken: alles werkt in de richting van steun aan het college en de krachtige bestuurder (met bovendien een goede dossierkennis en grote verbale kracht).

De drie factoren vormen de verklaring voor het ontketende leiderschap. Of de casus nog iets toevoegt aan de drie verklaringsgronden? Zeker, de politieke context haalt bepaalde omstandigheden naar voren.

Discussie over de toxische driehoek: de onderwijsgigant Amarantis

Is er ook een nadeel aan het analyseren vanuit 'de toxische driehoek'? De neiging bestaat veel aandacht te besteden aan de derailende topbestuurder en te weinig stil te staan bij de positie van echelons binnen een ambtelijke organisatie.

De verhouding topbestuurder en andere echelons is wel degelijk ook van belang, zoals blijkt uit de analyse van de casus Amarantis, een in 2006 opgerichte onderwijsgroep die bestond uit ruim zestig scholen, meer dan 30.000 leerlingen en 3.300 medewerkers (Commissie-Van Rijn, 2012). Dit was een onderwijsgigant met verschillende schooltypen die in 2012 in grote financiële problemen raakte. Een aangestelde interimbestuurder besloot om de organisatie te ontvlechten en 250 medewerkers te ontslaan.

Hoe kon het zover komen? Twee indicaties. Al in 2008 was bekend dat de financiële situatie van Amarantis zorgelijk was. Het mbo-deel van Amarantis scoorde ook matig op onderwijskundig gebied: te veel zwakke opleidingen, te vaak examens die niet deugden en te veel voortijdig schoolverlaters. De studenten waren ook betrekkelijk ontevreden over de geboden kwaliteit van de ondersteuning bij hun opleiding.

En de verhoudingen dan? Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw kregen schoolbesturen steeds meer autonomie van het ministerie van OC&W. De scholen krijgen tegenwoordig lumpsum-bekostiging gebaseerd op, onder andere, leerlingenaantallen. Het ministerie draagt hierbij de strategie, de uitvoering en de kwaliteitsbewaking over aan de schoolbesturen en vertrouwt hierbij sterk op de kwaliteit van het bestuur en het intern toezicht. De commissie-Van Rijn (2012) vraagt zich echter af of er wel voldoende grip is op scholengroepen met zo'n enorme omvang en of het gerechtvaardigd is om bestuurders zo veel autonomie te geven.

Binnen de Amarantis-organisatie werd een vergelijkbaar beleid gevolgd. De verschillende onderwijsgroepen ontvingen een lumpsum-bekostiging en de invulling van strategie en uitvoering werden gedelegeerd aan de groepsdirecties. Zowel op bestuursniveau als op directieniveau werd veel ruimte voor autonomie gegeven. Achteraf gezien te veel. In het rapport wordt door Van Rijn c.s. verder gesteld dat de afstemming door het college van bestuur en directie met de belangrijkste 'stakeholders' (het ministerie, gemeenten, werkgevers, collega-scholen en studenten) onvoldoende was. Ook de raad van toezicht gaf zich hiervan onvoldoende rekenschap door niet zelfstandig informatie over hun toezichtbehoefte te verzamelen.

De commissie-Van Rijn (2012) wijst in 'Autonomie verplicht' verder op het volgende.

- Binnen het college van bestuur waren er veel personele wisselingen, en was er een gebrek aan chemie tussen de collegeleden.
- De organisatiestructuur was zodanig dat veel verantwoordelijkheid decentraal belegd was, zodat de doorzettingsmacht links en rechts beperkt was.
- De toedeling van financiële middelen in de organisatie werd niet echt als transparant en legitiem ervaren.

- Er is een zeer grote afstand tussen het college en het primair proces, het onderwijsproces.
- De organisatiecultuur wordt ervaren als kil, gesloten en autocratisch.
- De relatie tussen het college en de raad van toezicht zat vol spanning.

Dit is een schets van 'maladministration' die verder gaat dan ontsporend leiderschap.

Deugde er dan helemaal niets? De sturing in termen van 'decentraal tenzij' met verantwoordelijkheden dicht bij de professionals, een beleidsarme allocatie van middelen, en collegiaal bestuur is bij een grote moloch met tal van vestigingen zeker verdedigbaar. Collegiaal bestuur is een voor de hand liggende vorm van bestuur bij een professionele organisatie, meent ook de bestuurskundige Hans de Bruijn (2013: 49).

Opvallend is echter vooral het tijdsaspect. De organisatie zakt niet met een klap door de hoeven maar zeeg geleidelijk ineen. Er zijn allerlei problemen, er komen ook verbeterplannen en sommige gaan gedeeltelijk door, andere ook een beetje, en zo voorts. Er waren geen zichtbare kritieke gebeurtenissen. Er gebeurt veel maar zonder grote schokken. Maar de echte oplossing en de opschaling ontbreekt. Nergens komen zaken op overzichtelijke wijze samen (De Bruijn, 2013: 52).

Wat nu van de aanbevelingen te vinden? De commissie-Van Rijn richt veel aanbevelingen op de bestuurders ('bad guys'), wellicht teveel. En het rapport bevat veel *jubeljargon* in termen van organisatiegeboden (De Bruijn, 2013: 53-54).

De toxische driehoek en ontsporend leiderschap in drie corporaties

Terug naar de toxische driehoek, die ook gebruikt wordt door Gerrichhauzen e.a. (2014) ten behoeve van hun analyse van leiderschap in woningcorporaties. We vatten hun analyse hier samen.

Het betreft de volgende corporaties:

- Woonbron: de episode die slaat op de aanschaf en ombouw van het schip de SS Rotterdam;
- Rentree: overspannen projectportefeuille en wegenbouw bij wijkaanpak;
- Rochdale: twijfelachtige vastgoedtransactie en de Maserati van Möllenkamp als symbool;
- Servatius: de studentencampus van architect Calatrava;
- WSG: overspannen projectontwikkeling en integriteit;
- Laurentius: overspannen projectontwikkeling en integriteit.

Enige gegevens zijn voor drie van de zes corporaties in fig. 2 weergegeven. De keuze was willekeurig. Ze zijn gebaseerd op gegevens uit een publicatie van Gerrichhauzen e.a. (2014a,b). In die publicatie zijn ook gegevens te vinden over de drie andere gevallen.

Het algemene beeld dat uit de zes gevalstudies oprijst, is er een van destructieve gevolgen van bestuurlijk handelen. Er was sprake van stevige verliezen op grondaankoop, enorme vastgoedtransacties, een campusproject of andere projecten. Steeds werden door bestuurders onverantwoorde risico's genomen. In enkele van de zes gevallen was er ook sprake van onrechtmatig handelen of (het vermoeden van) fraude. De reputatieschade voor de corporatie was steeds aanzienlijk.

De dominante en doorgaans ook eigengereide bestuurders waren steeds sterk betrokken bij de projecten. Ze gingen er nadrukkelijk over, niet alleen in strategische maar ook in meer operationele zin. Ze waren zo betrokken dat ze zichzelf niet meer konden corrigeren. Maar de projecten waren ook voor interne toezichthouders en controllers moeilijk tot niet meer controleerbaar. Deze toezichthouders lieten steken vallen.

De drie dimensies van de toxische driehoek van destructief leiderschap, de term van Padilla e.a., blijken relevant om deze zes gevallen te begrijpen.

Allereerst de persoonlijke factor. De taakopvatting van de bestuurders en bestuursstijl was van grote invloed op het falen. De bestuurders hebben teveel ruimte gekregen. En het toezichtsorgaan boog teveel mee. De raden bleken over het algemeen volgend, niet corrigerend.

En de omgeving als cluster uit de toxische driehoek dan: waren er effectieve tegenkrachten? In vijf van de zes gevallen was sprake van een 'onvoldoende kritische houding van de interne toezichtsraad', maar in het zesde geval greep de raad laat in, pas nadat de verliezen zichtbaar waren (Gerrichhauzen e.a., 2014a: 26). De interne controle was in alle gevallen zwak.

Fig. 2: Overzicht van enkele aspecten van leiderschap van woningcorporaties

Vergelijkingspunten	Corporatie 1	Corporatie 2	Corporatie 3
	Woonbron (R'dam)	Rochdale (A'dam)	Servatius (Maastricht)
Aard: aanloop van ontsporing en gevolgen	Aankoop SS R'dam; Aanzienlijke fin verliezen; Onrechtmatig handelen	Onrechtm handelen; Verliezen op vastgoedtransacties	Ontwikkeling Campus; Verliezen
Schadelijk gedrag: wat heeft de bestuurder verkeerd gedaan?	Onverantw risico's; Escalatie verliezen; Meeslepend leiderschap	Vermoeden van fraude en zelfverrijking; Dominant leiderschap	Onverantwoorde risico's; Negeren taakbegrenzing; Negeren signalen uit omgeving; Dominant, eigengereid leiderschap
Interne governance: effecten van intern toezicht, beloning en monitoring	Niet ingrijpen RvC; Initiatief bij bestuurder; Geen P&C op project	RvC onvoldoende kritisch en doortastend; Autonome bestuurder; Onvoldoende controle op projectontwikkeling	RvC had geen duidelijke kaders en gaf er geen; Bestuurder autonoom bij projectontwikkeling
Extern toezicht: rol van ministers, Centraal fonds, Waarborgfonds	Vroege toestemming ministerie, in strijd met regels; Bescherming falende bestuurder	Ministerie laat zaken op hun beloop tot media-aandacht ontstaat; Geen doortastende handhaving	Ministerie grijpt laat in.
Omgeving: ruimte voor innovatieve ambities en ontsporing	Politiek beroep op bestuurder om fiasco havenbedrijf op te lossen.	Bewondering voor prestaties van ondernemende bestuurder	Omgeving gaat mee in initiatief: gemeente, universiteit, provincie.
Aanvankelijk oordeel	Lof voor lef	Lof voor lef	Lof voor lef

Was het met het externe toezicht beter gesteld? Nauwelijks. Het externe toezicht ontving wel signalen over de gang van zaken van de corporatieprojecten of pikte die op maar reageerde doorgaans pas laat; te laat en niet genoeg. Zo kreeg men wel zicht op de financiële risico's van de projecten, maar werd toch het fiat gegeven voor leningen.

Waren er andere tegenkrachten?

Duidelijk is geworden dat de externe omgeving een belangrijke rol speelde bij het ontsporend of ontketend leiderschap. In de hele corporatiesector was namelijk na de verzelfstandiging ('brutering'; staatssecretaris Heerma) een *cultureel klimaat* ontstaan voor innovatie en het nemen van risico's voor het bereiken van maatschappelijke doelen. Daarbij werd het werken aan maatschappelijke doelen (in het belang van de huurders met een smalle beurs) 'breed en diffuus opgevat', zoals de corporatiekenners Leo Gerrichhauzen e.a. (2014a: 27) schrijven. Ze spreken van een *risicozoekende corporatiecultuur*. Ook dat droeg eraan bij dat het leiderschap kon ontsporen.

De gemeentelijke overheid, was die een tegenkracht? Nee, juist het omgekeerde bleek het geval. Gemeentebesturen waren aanjagers van corporatie-initiatieven, zoals met name de financieel uit de hand gelopen campuscasus in Maastricht laat zien.

En de huurders? Die kwamen er helemaal niet aan te pas. Die vormden geen tegenmacht.

Conclusie van de analyse van zes corporatiegevallen: de ontsporing door bestuurders kreeg een kans door het culturele klimaat, doordat bestuurders hun kans op een constructief avontuur grepen na de bruteringsoperatie (Heerma) en doordat ze door interne en extern toezichthouders niet wezenlijk geremd werden. Daarbij kwam dat bestuurders persoonlijkheden waren, die lof kregen en lef toonden. Bijna allemaal waren ze geprezen alvorens ze uit de bocht vlogen. Ze namen ruimte en kregen ruimte. Dat leidde soms tot megalomanie en soms tot een vorm van beperkte of omvangrijkere zelfverrijking.

Wat tegenwicht bieden inhoudt

De kans is groot dat wie als bestuurder tot de vallende sterren behoorde, en na een echec moest vertrokken, te weinig tegenwicht heeft gehad in termen van 'countervailing power'. De balans in de gewichten en tegenwichten was zoek. De bestuurder kon lange tijd zijn gang gaan maar doordat er te weinig en niet tijdig stevige kanttekeningen bij zijn voorstellen zijn gemaakt vloog hij uit de bocht. De bestuurder was een baas, 'een onderkoning', die te weinig weersproken werd waardoor bestuur en samenleving later bij voorbeeld opgescheept zitten met een te groot bedrijventerrein (dat heet soms eufemistisch: 'terrein met ongebruikte vlekken') of er teveel budget vloeit naar een projectontwikkelaar 'waardoor de samenleving het nakijken heeft' of een andere vorm van 'maladministration' optreedt. Onze solistische bestuurder beheerste de dossiers weliswaar, wilde vooruit en werd niet teruggefloten, niet tot de orde geroepen, en blijkbaar niet kritisch genoeg geadviseerd waardoor projecten of dossiers brokken oplever(d)en. Er traden geen of onvoldoende waarschuwingssignalen voor fouten in werking, of ze waren er wel, maar slechts incidenteel. En het bord 'stop' ontbrak. Of de bestuurder heeft signalen, zittend in zijn eigen gelijk, genegeerd of ontkend. Dan wordt de volgende remedie aanbevolen: meer *checks and balances*.

Wat moet dat tegenspel of tegenwicht brengen? Waar moet het uit bestaan? Dat kan veel zijn. We geven geen limitatieve lijst. Te wijzen is op het volgende.

1. *Zwakke signalen zien*. Wegkijken moet verboden worden. Ga op zoek naar de signalen die iets zeggen over wat misschien komt en van grote betekenis wordt en wat al een manifest signaal is. Wacht niet tot de vulkaan uitbarst als je in de buurt woont.
2. *Ruimte om zich te beroepen op de rechtsstaat*. Bestuurders en adviseurs functioneren in de rechtsstaat en behoren zich dus te houden aan 'de wet'. Dreigt de rechtsstaat

geschonden te worden dan moeten adviseurs of collega-bestuurders krachtig waarschuwen. Dat is een vorm van wenselijk tegenspel.

3. *Veiligheid.* Adviseurs, zoals ambtenaren van een gemeentebestuur, moeten in een veilige situatie verkeren om in de interactie met bestuurders alles te kunnen zeggen wat in werk gerelateerd verband op professionele gronden nodig. Intimidatie, de mond snoeren en dreigen met sancties bij het presenteren van een onwelgevallige mening zijn uit den boze.
4. *Onafhankelijkheid.* Een adviseur moet niet gebonden zijn aan enig belang en moet vrij een analyse kunnen maken.
5. *Zelfbinding.* Een adviseur moet een bestuurder altijd herinneren aan eigen regels die het bestuur formuleerde, zoals (aanvullende) aanbestedingsregels of een integriteitscode.
6. *Waarschuwingsvrijheid.* Een adviseur moet altijd kunnen waarschuwen als schending van de rechtstaat dreigt, onveiligheid dreigt, als de onafhankelijkheid in gevaar komt of eigen regels overtreden worden. Daarom moet in principe niet verafschuwd worden als ambtenaren op de rem trappen.
7. *Confrontatie met mogelijke implicaties en gevolgen.* Adviseurs of collega-bestuurders moeten de mogelijkheid hebben een bestuurder met een andere opvatting te confronteren of met ongewenste consequenties van een besluit.
8. *Besluiten tegenhouden.* Bij tegenwicht is aan de orde of zodanig krachtig commentaar op beleidsvoornemens gegeven kan worden dat slechte beleidsvoornemens of van een bestuurder of besluiten tegengehouden en andere bevorderd kunnen worden.

Langs welke weg tegenwicht bieden

Het probleem wordt dan: waaruit bestaan die 'checks and balances'? Van wie of hoe moet dat tegenspel of tegengeluid komen? Ik noem enige mogelijkheden waarvan werking op zijn minst hypothetisch verondersteld wordt.

1. *Openbaarheid van bestuur.* Deze suggestie gaat ervan uit dat als besturen zoveel mogelijk in openheid geschiedt (transparantie), daarvan een goede werking op de kwaliteit van besluitvorming uitgaat. Dan durven bestuurders minder 'streken' uit te halen, zo luidt de impliciete veronderstelling.
2. *Ad hoc evaluaties.* Een visitatiecommissie kritisch laten kijken naar bestuurlijke zaken, zoals artsen en specialisten een mens kunnen doorlichten en een ziekte (tijdig) kunnen aanwijzen, is nuttig. Slechts auto's moeten van de weg gehaald worden.
3. *Ingebouwde termijngebondenheid.* 'Sunset legislation' of horizonwetgeving impliceert beleid met een eindtermijn. De horizonbepaling impliceert dat beleid na een tevoren bepaald tijdstip vervalt. Dat dwingt bestuurders om te bezien of beleid echt nuttig is en voortzetting behoeft. Voor de valbijl valt, vindt evaluatie van beleid in termen van bijvoorbeeld effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid plaats. Deze aanpak leidt tot een opruimactie of bij voorbeeld voortzetting van beleid na aanpassing.

4. *Extern en intern toezicht.* Er bestaat intern toezicht. Dan zal een raad van toezicht bij voorbeeld toezien op majeure kwesties zoals de begroting van een college van bestuur van een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs, en op investeringen. Extern toezicht ligt dan bij de onderwijsinspectie. Een externe toezichthouder ziet toe op bepaalde aspecten van bestuur. Denk aan financieel toezicht op gemeenten of de onderwijsinspectie die toeziet op de kwaliteit van onderwijs.
5. *Regelbinding.* Ook dit middel leidt tot tegenwicht, althans potentieel tegenwicht. Hou als burgemeester met een zorgplicht (volgens de Gemeentewet) het bestuur gewoon aan de eigen regels over aanbesteden, integriteit, enz.
6. *Een andere institutionalisering.* Hierbij is te denken aan het aanstellen van een vertrouwenspersoon in een organisatie (tegen intimidatie), of een ombudsman die op bepaalde zaken kan wijzen, zoals ook een bestuurlijk college (Raad van State) of de rechter het bestuur kan terugfluiten.
7. *Kritische ambtenaren.* Ambtenaren moeten veilig zijn en de bestuurders vrijelijk kunnen adviseren. Vanuit het '*primaat van de politiek*' moet er daarna besloten worden, en dan kent de bestuurder of het bestuur ook de consequenties.
8. *Een kritisch vertegenwoordigend orgaan.* Een gemeenteraad bestaat uit fracties en dat geheel van fracties en leden daaruit kan vragen stellen, interpelleren, moties indienen en amenderen, een rekenkamer(commissie) onderzoek laten doen en besluiten tegenhouden. Een raad kan ook zelf raadsonderzoek doen. Een gemeenteraad moet goed controleren, zo luidde rond 2002 een veronderstelling achter de invoering van de dualisering.
9. *De pers* kan het bestuur kritisch volgen, mits de pers niet gelijmd wordt ('als jij voor mij dit, dan doe ik dat voor jou') of anderszins in een medialogica belandt. Leert een casus hier nog iets? De pers heeft uiteindelijk in de casus Roermond de bal wel in 2010 aan het rollen gebracht. Daarvoor was het eerst nodig dat journalisten als Hans Goossen en Theo Sniekers documenten in handen kregen, zoals over de meldingen dat een wethouder vaak een bezoek bracht aan de vakantievilla van de projectontwikkelaar die veel zaken deed met de gemeente Roermond. Ging dat van een leien dakje? Verre van dat. Het werd een moeizaam gevecht. Het gemeentebestuur van Roermond heeft journalisten van *De Limburger* bewust tegengewerkt en verkeerd geïnformeerd bij hun onderzoek naar de van corruptie verdachte wethouder Jos van Rey. Dat liet het tv-programma Argos '*Medialogica*' op 7 januari 2015 zien. In die uitzending bevestigt burgemeester Van Beers dit tegenwerken expliciet. Hij zei eufemistisch: '*ik kan niet ontkennen dat we het proces wel eens in een vertraagde slow-motionsfeer brachten*'. De pers is belangrijk maar geen factor in de interne gewichten en tegenwichten in het politiek-bestuurlijk bestel.
10. *Sectorcheck.* De enquêtecommissie-Van Vliet liet zien dat ook een analyse te maken is van de gewichten en tegenwichten in een sector, de corporatiesector. Dit is een heel belangrijk punt omdat de analyse nog eens leerde dat die nodig was.

Een combinatie van het bovenstaande is uiteraard mogelijk.



Paal en perk

Is er een voorbeeld van tegenwicht organiseren? De commissie-Elias luidde rond ICT-projecten van de rijksoverheid de noodklok. Een van de bezwaren was dat ministeries slecht bijhouden hoeveel digitaliseringsplannen kosten, wat ze eigenlijk moeten opleveren en ze leren niet van fouten. De verspilling zou 1 tot 5 miljard euro per jaar bedragen. Tegelijkertijd neemt de commissie waar dat de regering grote digitaliseringsambities heeft. In 2017 zou alle communicatie tussen overheid en bedrijven of burgers digitaal moeten verlopen. Hoe te verbeteren? Elias c.s. stellen dat de premier over een unit moet beschikken die dwaze plannen moeten kunnen tegenhouden. Het kabinet-Rutte II kiest evenwel een andere weg. Het kabinet meldt begin 2015 dat er een *tijdelijk Bureau ICT Toetsing* komt dat risicovolle projecten van het Rijk *vooraf* gaat toetsen. Bij de beoordeling gaat meespelen hoeveel budget een project gaat kosten en hoe groot het maatschappelijk belang ervan is. Het bureau moet al in 2015 operationeel worden. Het bureau gaat bestaan uit een compact team van experts. Doel is dat het bureau na vijf jaar overbodig is geworden. Het bureau zou onder minister Stef Blok, de minister van Wonen en Rijksdienst, moeten vallen. Dat is iets dat de commissie-Elias geen goed idee vond. De redenering van Elias was dat het ministerie van Binnenlandse Zaken in het verleden ook problemen met ICT had.

Het kabinet stelt verder nog een *rij aanvullende maatregelen* voor om ICT-problemen bij de rijksoverheid tegen te gaan. Het kabinet neemt de kern van de aanbevelingen van de commissie-Elias over. De *'rijkspool'* van ICT-professionals wordt verdubbeld van 100 naar 200 banen. Er komen ook ICT-opleidingen binnen het Rijk, en de administraties van de ministeries worden aangepast zodat de kosten van ICT-projecten beter inzichtelijk worden.

Argumenten pro en contra tegenwicht

Tegenwicht is wenselijk, tegenspraak 'moet', maar wordt tegenspraak op prijs gesteld? En tot hoever moet je daarin gaan?

Mijn ervaring is dat tegenwicht (en tegenspraak) door bestuurders lang niet altijd op prijs wordt gesteld; meer specifiek gesteld: heel vaak niet. Waar ik dat op baseer? Op honderden gesprekken met burgemeesters en wethouders, participatie in raden van toezicht, het volgen van enkele raden van toezicht, het lezen van verslagen van onderzoek. Waarom? En als tegenspraak officieel wel erkend wordt, heeft men er in de praktijk moeite mee. Het verslag van de parlementaire enquête naar woningcorporaties van de commissie-Van Vliet illustreert dit. Bestuurders als Möllenkamp (Rochdale) en Verzijlbergh (Servatius) werd te weinig in de weg gelegd door interne en externe toezichthouders

Argumenten contra tegenwicht volgens bestuurders

Welke bezwaren worden ingebracht tegen tegenwicht en specifiek tegenspraak? Uit de mond van bestuurders uit de hoek van de gemeentebesturen, de geestelijke

gezondheidszorg, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs hoorden we de volgende bezwaren van bestuurders.

1. *Wij weten het zelf wel.* Een belangrijk bezwaar tegen tegenspraak luidt dat de verantwoordelijke bestuurders het geheel kunnen overzien, de politieke context kennen ('Den Haag') en zich hebben geïnformeerd 'in huis'. Zij menen het beste te weten wat nodig is voor deze organisatie en benadrukken dit ook, zij het niet direct. Het komt ook voor dat een college zelf '*mind guarding*' pleegt door bestuurlijke minderheden de mond te snoeren.
2. *Tegenspraak heeft niet voldoende niveau.* Een vaak ingebracht argument is dat een orgaan dat tegenspraak geeft, eigenlijk niet voldoende van wanten weet. Zie de uitspraak: 'Het niveau is zo laag'. Dat werd in de periode 2000-2010 wel gezegd van leden van een medezeggenschapsorgaan in het middelbaar beroepsonderwijs en soms van gemeenteraden.
3. *Het tegengeluid is belangengericht.* Een verwijt aan leden van medezeggenschapsorganen en cliëntenraden is vaak dat ze in hun commentaren belangen verdedigen, zoals dat van leraren en van cliënten of patiënten, en dus te weinig oog hebben voor de gehele organisatie. Men mist de weidse blik. Hier tegenover is te stellen: misschien zijn voorstellen niet overtuigend genoeg.
4. *Tegengeluiden zijn conservatief en anti-verandering.* Bestuurders zeggen vaak: alles wat in tegenspraak is met het bestaande wordt afgewezen, bij voorbeeld door medezeggenschapsorganen. Commentatoren zouden conservatief zijn en niet met de tijd meegaan of zich verzetten tegen besluiten die in 'Den Haag' genomen zijn. Bestuurders zeggen dan: 'wij voeren uit wat het parlement gepasseerd is'. Een voorbeeld van het verwijt van conservatisme vinden we in het mbo: het competentiegericht onderwijs (cgo; ten tijde van mevr. Van Bijsterveldt). Bestuurders van mbo-instellingen (roc's) hebben links en rechts cgo ingevoerd terwijl merkwaardig genoeg in 2014 geen enkele mbo-instelling in auditrapporten nog gewag maakt van cgo. Het cgo werd niet meer vanuit het departement verdedigd. Men heeft zich als bestuurders wel heel erg meegaand getoond door in de jaren nul snel naar cgo over te gaan en toen een volgende bewindspersoon (Bussemaker) iets van koers veranderde, werd weer ingespeeld op dit nieuwe en afstand genomen van de vorige 'mode'. Dit terwijl docenten die kanttekeningen maakten tegen cgo links en rechts met bestuurlijke hoon werden overloden. Achteraf gezien hadden deze docenten meer gelijk dan eerder gedacht want zij kwamen op voor 'behoud van het goede'.
5. *De tegenspreker is niet verantwoordelijk.* Een argument tegen tegenwicht in de vorm van tegenspraak houdt in dat de commentatoren verweten wordt makkelijk praten te hebben ('vrijblijvend') want zij zijn niet verantwoordelijk voor de organisatie, met name niet voor de vitaliteit en continuïteit van de organisatie. Het zijn de verantwoordelijken die verantwoording over beleid moeten afleggen. Een gemeentebestuur is expliciet verantwoordelijk. Hier geldt het primaat van de politiek.
6. *Tegengeluiden vertragen.* Veel bestuurders vormen zich na wikken en wegen een mening en willen dan de beslissing ook snel uitvoeren. Commentatoren zijn dan alleen maar lastig. Ze zijn een sta in de weg. Een voorbeeld. Er zijn gemeenten waar

opeenvolgende gemeentesecretarissen het veld moeten ruimen (Casus Roermond). 'Omdat ze teveel op de rem traptten', wordt dan gezegd. Ze zitten thuis en hun mondigheid is afgekocht: ze moeten zwijgen.

7. *Tegenspraak is geen waarschuwingssignaal.* Er zijn ook bestuurders die nog wel de potentie zien van tegenwicht, en wel in de vorm van tegenspraak als vroeg waarschuwingssignaal van dingen die niet goed lopen of dreigen mis te gaan. Maar feitelijk komt van die alarmering niet veel terecht.

Het komt links en rechts zelfs voor dat organen die tegenwicht bieden afgeschaft worden. Of dat vertegenwoordigers van dergelijke organen gedomesticeerd worden of geïntimideerd.

Argumenten pro tegenwicht

Er is wel het een en ander tegen de contra-argumenten in te brengen. Wat zijn de argumenten pro tegenwicht en tegenspraak? Wat getuigt van de toegevoegde waarde van tegenwicht?

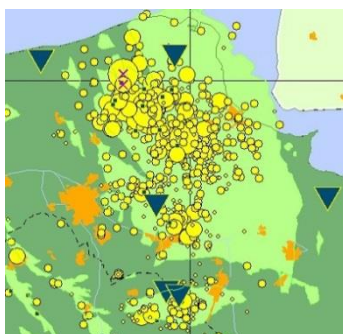
1. *Tegensprekers willen het goede behouden.* Uit analyses van tegenwicht, bijvoorbeeld in universiteiten, organisaties voor middelbaar beroepsonderwijs of instellingen voor geestelijke gezondheidszorg, blijkt steeds weer: 'streef naar behoud van het goede'. Bestuurders treft niet zelden het verwijt dat ze teveel op de schop nemen van wat kwaliteit heeft, van wat goed loopt; of daaraan gaan schaven. Dat verwijt kwam bij voorbeeld naar voren in de discussie in roc's over invoering van competentiegericht onderwijs. Waarom volledig willen overschakelen op individueel onderwijs en geen cognitief gerichte cursussen meer aanbieden voor leerlingen in de eerste leerjaren, waar een docent nog wel eens voor politieagent moet spelen? Waarom de titel 'docent' willen afschaffen en vervangen door coach of een andere term? Volg de beschouwingen van Beter Onderwijs Nederland (BON), de columns van Sommer of Prick. Les: Bestuurders zouden veel meer selectief moeten zijn met wat ze aanpakken. Behoud wat goed is en streef geen domme veranderingen na. Dat is wat tegenspraak goed naar voren kan brengen.
2. *Tegensprekers leggen de onvoldoende overtuigingskracht van plannen bloot.* In- en tegensprekers verwijten bestuurders menigmaal dat een plan gericht op verandering onvoldoende doordacht is in de keuzen van doelen en/of middelen en/of het tijdpad van in- en uitvoering. Een plan overtuigt lang niet altijd; begin er dan niet aan. Het is lang niet zeker dat een plan ook verbetering brengt. Tegenwicht brengt, als het goed is, dus argumentatieve zwakten aan het licht.
3. *Tegenspraak biedt een vroege waarschuwing.* Bestuurders kunnen niet buiten initiatieven. Ze willen ertoe doen, zich waarmaken en doen dat door beleid te maken. Tegenspraak kan een waarschuwing zijn contra onzinnig beleid, of bij voorbeeld zwakheden op het vlak van de middelenkeuzen, of eenzijdigheden in de keuze van middelen, of imperfecties in de invoering. Zorg dus voor sensorpalen en probeer te leren van verontrustende burgers, van bezwaarschriften, van kritiek.
4. *Tegenspraak prikkelt tot actie.* Er is altijd wel iets dat aandacht vraagt in een organisatie, dat lang verwaarloosd is. Zo maakten we mee in een organisatie voor beroepsonderwijs dat zeker met een kwart van de personeelsleden niet minimaal eens per jaar een

functioneringsgesprek plaatsvond. De norm moet zijn om toch ten minste eens per jaar een dergelijk gesprek te voeren. Dit is een voorbeeld van een item dat na discussie weer een impuls kreeg. De aanpak van ziekteverzuim is een ander voorbeeld.

5. *Tegenspraak bevordert doeltreffend en doelmatig bestuur.* Het is mogelijk dat door tegenwicht en tegenspraak ineffectiviteit van beleid of ondoelmatig bestuur aan het daglicht komt.
6. *Het correctie-argument.* Tegenwicht is nodig om bestuurders te behoeden voor overoptimisme, voor verspilling, voor gedrag dat 'over the hill is' en voor megalomanie of een andere dwaasheid.

De afweging van beter gewicht en tegenwicht

In de praktijk is er vaak wettelijk gezien wel tegenwicht voorzien. Welke afwegingen maken bestuurders dan? Ze houden zich aan de wet en gaan bij voorkeur niet op zoek naar (nog) meer discussie en tegenspraak dan wettelijk nodig is. Eerder is het zo dat bestuurders de tegenspraak klein willen houden. Dat blijkt uit het rapport van de commissie-Van Vliet 'Ver van huis'. Het blijkt ook uit een onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) naar de aardbevingsrisico's bij de gaswinning in Groningen in de periode 1959-2014 dat in 2015 verscheen.



Aardbevingen in Groningen

Gaswinning en veiligheid in Groningen: onvoldoende oog voor tegengeluiden

Door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (onder leiding van Tjibbe Joustra) is 2014-2015 een onderzoek verricht naar de manier waarop het ministerie van Economische Zaken en de NAM en andere actoren zoals het Staatstoezicht op de Mijnen in de periode 1959-2014 zijn omgegaan met de gaswinning in Groningen en hoe ze daarbij aandacht geschonken hebben aan de aardbevingen en in het algemeen aan de veiligheid van burgers. Een begin januari 2015 naar de NOS uitgelekt concept-rapport van de raad, dat in februari officieel uitkwam en waarvan de resultaten gepresenteerd werden, laat zien dat de veiligheid in de periode 1959-2014 hoegenaamd geen rol van betekenis gespeeld heeft: geen enkele rol bij de NAM en zelfs niet bij het ministerie van Economische Zaken en de toezichthouder, het Staatstoezicht op de Mijnen. De raad schrijft: *'De partijen zagen tot begin 2013 het effect van de aardbevingen als beperkt; het was slechts een schaderisico dat gedekt kon worden. Veiligheidsrisico's voor burgers werden niet onderkend'*.



Al deze partijen hebben het aantal en de omvang van de aardbevingen onderschat en ook de omvang van de aangerichte schade. Ze hadden vooral oog voor de gasopbrengst. Dat was onterecht volgens de raad want in 1993 stond al vast dat de aardbevingen werden veroorzaakt door de gaswinning. Maar pas in 2013, een half jaar na de aardbeving in Huizinge met een kracht van 3.6 op de schaal van Richter, drong de toezichthouder uit veiligheidsoogpunt aan op minder gaswinning. Het kabinet besloot in 2014 tot een jaarlijks productieplafond.



Schade na aardbevingen in Groningen

Het ministerie van Economische Zaken had volgens de raad de regie moeten nemen maar werd belemmerd doordat de minister en het ministerie teveel petten ophad. De regie werd niet genomen en de belangenafweging bleef eenzijdig. Dat het ministerie meer – in feite teveel - belangen moest dienen (betrokken bij de vergunningverlening voor gaswinning, de exploitatie en de bewaking van de aardgasbaten) droeg niet bij aan de veiligheid. Ook de NAM ontkende te lang een verband tussen gaswinning en aardbevingen. Daardoor heeft het bedrijf qua zorgplicht verzaakt. Het KNMI en TNO namen een passieve houding aan. Zij hadden volgens de raad het initiatief moeten nemen voor een integraal en onafhankelijk onderzoeksprogramma. En het Toezicht op de Mijnen bleek heel lang geen kritische waakhond. Volgens de raad schoten alle partijen zonder meer tekort.

Deze uitgelekte conclusies zijn vernietigend voor de instellingen en hun leidinggevende bestuurders. Alle betrokken partijen stonden de afgelopen decennia volgens de rapporteurs van genoemde raad absoluut *niet* open voor tegengeluiden van gemeenten, provincies en anderen. Joustra en de zijnen spreken van 'een gesloten bolwerk', het zogenaamd gasgebouw. Dat kwam volgens de raad mede door de wijze waarop de gasproductie en de hele omgang daarmee georganiseerd was. De NAM en de overheid werkten heel nauw samen. Geld verdienen aan 'het gas' stond voorop. Maar was het nou niet zo dat er zoveel betrokkenen waren dat je dit niet in verband kunt brengen met bestuurders? Volgens de raad maakten 'minder dan tien mensen de dienst uit'. Dat argument telt dus niet.

Conclusie: Er kwam, zo gezegd, over het algemeen niets tot weinig terecht van verbetering van de 'checks and balances'. De bestuurders die te maken hadden met de gaswinningsgevolgen in Groningen hadden teveel oogkleppen op en bagatelliseerden de ongerustheid bij burgers verregaand. Aldus de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2014. De NRC kopte dan ook naar aanleiding van het rapport van deze raad over de aardbevingsrisico's 'Amper ruimte voor tegengeluid' (180215). Het financieel gewin stond bij de gaswinning decennialang zonder meer voorop. De minister van EZ hadden duidelijk veel meer op de belangen van de burgers in het gebied moeten letten, die geconfronteerd werden met de gevolgen van aardbevingen als gevolg van de gaswinning zoals instabiele woningen, scheuren in woningen, etc.. Die belangen zijn ronduit niet voldoende 'meegenomen' en daarom is sprake van geschonden vertrouwen in de overheid en de NAM. De minister zou volgens de raad excuses moeten maken om het geschonden vertrouwen te herwinnen.

In feite heeft ook de Tweede Kamer zitten ook slapen. En het toezicht heeft zonder meer gefaald.

Het gaat hier om zeer harde conclusies die weer bevestigen dat er onvoldoende sprake is geweest van tegenwicht. In feite hebben de Groningers zichzelf ook een verwijt te maken. Ze hadden zich beter moeten organiseren, zij hadden de vuisten moeten ballen en een schok kunnen veroorzaken. Als al in 2000 of later een bestuurder van een betrokken partij zou zijn gegijzeld, waren de ogen open gegaan. Maar wie wil in strafrechtelijk opzicht iets doen dat geldt als misdrijf? Burgers horen zich te houden aan de rechtsstaat, ook in geval dat de politiek-democratische staat grote zwakheden vertoont.

We weten dat deze verwaarlozing van tegengeluiden, en verwaarlozen van bepaalde belangen, ook geldt ten aanzien van de corporatiesector (Gerrichhauzen e.a., 2013). Tal van rapporten van rekenkamer(commissie)s maken gewag hiervan in de gemeentelijke sfeer.

Mijn vraag richt zich nu op: hoe toch te komen tot meer en betere 'checks and balances' als het voorgaande niet voldoende is? Daarover gaan veel gesprekken tussen bestuurders.

Fig.3: Naar meer effectief tegenwicht: enkele adviezen

Advies 1: De dwarse denker en het zwartboek
Advies 2: Een crisis laten ontstaan
Advies 3: Een spelerswisseling
Advies 4: De electorale spelerswisseling
Advies 5: Licht een hele sector door en corrigeer
Advies 6: Zoek de sterke schakel
Advies 7: Het situationele telt
Advies 8: Het 'primus-secundus'-systeem
Advies 9: Afspraken over de positie van ambtenaren
Advies 10: Plaats ergens een stoplicht

Advies 1: De dwarse denker en het zwartboek

Een advies is om dwarse denkers te koesteren (verg. Sijtzema en De Waal, 2014). Mogelijk zijn het opstellers van een zwartboek, zoals Gotlieb deed. Het toejuichen van zwartboeken is in feite een noodgreep, een onbevredigend advies omdat dan blijkt dat het reguliere verkeer van signaleren, argumenteren, elkaar overtuigen en komen tot verbeteringen van wat ondeugdelijk is, stagneert. Er treedt wellicht 'een vijfde colonne' aan die feiten tegen de Macher gaat verzamelen. Het zwartboek wordt toegespeeld aan de pers en de bestuurder stapt op (in de ogen van bestuurders de 'rotte appel' haalt zichzelf van de schaal). Dan verdwijnt de bestuurder wel onder invloed van de pers (als 'countervailing power'). De vraag is of de gewichten en tegenwichten dan in balans geraken? Nee, want de instituties blijven 'schot'.

Het onderzoek dat de commissie-Borstlap instelde naar de dood van NZa-medewerker Arthur Gotlieb en zijn zwartboek over het reilen en zeilen bij de zorgautoriteit wees uit de tegenspraak er bij de NZa wel degelijk is geweest maar deze tegenspraak van Gotlieb werd genegeerd. Managers beantwoordden vele tientallen mails van hem niet. Ze hadden geen boodschap aan Gotlieb's mails en keken weg. Minister Schippers gaf het wegstijgen in een reactie op het rapport van de commissie-Borstlap over de zaak-Gotlieb ook toe (brief aan de Tweede Kamer, 125651-MC, 2 sept. 2014).

Bestuurscrisis door tegenwicht en interne wrevel

Een andere casus waar tegenspraak wel aan de orde was, is de AFM geweest (FD, 120115). De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is een organisatie die controleert of banken,

verzekeraars en beursfondsen zich netjes gedragen op de markt. In de raad van toezicht van de AFM was George Möller, ooit auteur van het boek *'Waardenloos'* (vertaald als *'Banking on ethics'*) en baas van de Amsterdamse beurs en topman bij Robeco, in 2014 voorzitter. Hij stapte begin 2015 zelf op na een kritisch rapport, waar de raad zelf bij minister Jeroen Dijsselbloem van Financiën om had gevraagd. In de raad waren tevoren hevige discussies gevoerd over nevenfuncties en de raadsvoorzitter wilde dat een onafhankelijke partij meekeek. Het rapport, waartoe het ministerie van Financiën opdrachtgever was, zegt dat er van serieuze overtredingen met betrekking tot nevenfuncties geen sprake was geweest en ook niet van belangenverstrengeling. De discussie liep echter niet goed af want het rapport kwam met strenge aanbevelingen en de raad liep uiteindelijk leeg.

De belangrijkste aanbeveling was dat de vijf leden in de toekomst geen bijbaantjes meer mochten hebben bij beursgenoteerde bedrijven of bij financiële instellingen in het buitenland. Hadden enkele leden van de raad dan wel nevenfuncties gehad? Inderdaad, waaronder de voorzitter. Minister Dijsselbloem sprak in een begeleidende brief bij het rapport dat hij aan de Tweede Kamer aanbood van een *'slordige cultuur'* in de raad van toezicht.

Hoe kwam het zo ver? Het lid Henriëtte Prast (hoogleraar aan de UvT, sinds 2010 lid van de raad van toezicht) had in de raad geprobeerd om tegenwicht te bieden tegenover andere leden van de raad maar zij dolf het onderspit. De door haar ingezette discussie over nevenfuncties en openheid op dit vlak wekte wrevel bij enkele andere leden. Zij werd door de voorzitter nadien dan ook niet meer voor herbenoeming in een volgende termijn voorgedragen. Maar Dijsselbloem wilde uiteindelijk ook van andere leden van de raad af. Officieel hadden ze volgens het rapport niks misdaan maar Dijsselbloem concludeerde toch tot een slordige cultuur.



Conclusie: tegenwicht hielp in deze casus niet en kan zich tegen je keren. Was Prast toch al zwak bezig en was de door haar aangezwongelde discussie de stok om de hond te slaan? Een externe evaluatie uit 2013 had uitgewezen dat de sfeer in de raad goed was. Zij maakte zich echter niet populair in de raad door steeds afstemming met de DNB te vragen inzake pensioen- en enkele andere kwesties en ook publiekelijk uit te spreken dat meer afstemming met DNB nodig was. Prast zou ook niet discreet zijn geweest en zich in het team teveel als eenling gedragen hebben. Möller vertelde het haar in juni 2014 als toelichting op het voornemen haar niet voor herbenoeming voor te dragen. Prast was onaangenaam verrast. Ze had het gevoel gestraft te zijn voor het feit dat ze zaken bespreekbaar wou maken en niet wilde werken op basis van blind vertrouwen. Op 2 juli 2014 bevestigt de raad van toezicht formeel het besluit om haar niet voor te dragen voor herbenoeming. Ze is het hier niet mee eens en schrijft een brief met bezwaren en vraagt de kwestie aan de minister voor te leggen. Het aanpakken van Prast was in feite een taxatiefout van de voorzitter en leden van de raad van toezicht, zoals later blijkt. Prast wordt daarop uitgenodigd door Manon Leijten, de

hoogste ambtenaar van Financiën. Prast geeft het bezwaarschrift aan Leijten. Daarop wordt Möller bij de minister ontboden. Er volgt een feitenonderzoek met de bovengenoemde gevolgen. De raad had wel goed gefunctioneerd, maar tochDe minister wil leden met meer gevoel voor de publieke zaak. Möller krijgt te horen dat een derde termijn er niet in zit voor hem en twee andere leden hoeven ook niet te rekenen op een tweede termijn. Het bieden van tegenwicht bood dus aanvankelijk weinig soelaas maar uiteindelijk ging de bal als een sneeuwbal aan het rollen en werd die steeds groter.

Advies 2: Een crisis laten ontstaan

Stel dat het erkennen van dwarse denkers niet helpt wat dan: een crisis laten ontstaan of zelfs organiseren? Er ontstaat bij ontketend leiderschap vroeg of laat vanzelf 'Verelendung' en een crisis, en daarna gaat de beerput open. De crisis wordt daarna 'in kaart gebracht'. Een crisisonderzoekteam wordt gecontracteerd, of een adviesbureau komt langs (Berenschot in Stein), of er volgt een raadsenquête of raadsonderzoek (ECI, Roermond), of het OM springt erop (Roermond). Crises leiden vervolgens tot een saneringspoging.

Maar dat gaat allemaal heel traag. En een goede crisisanalyse geeft niet vanzelfsprekend een goede oplossing.

Voor overheidsvolgers is een crisis bovendien een paardenmiddel met veel bevlekking van een overheid tot gevolg en bewezen dalend kiezersvertrouwen. Het moet toch anders kunnen dan via deze route van de crisis? Een crisis laten ontstaan is accepteren dat preventie nagenoeg onmogelijk is. Ook deze suggesties heeft dus iets onbevredigends.

Advies 3: Een spelerswisseling

We komen bij een volgend advies: dat van de spelerswisseling in de vorm van andere ambtenaren en bestuurders (Korsten en Schoenmaker, 2011). Dit is een oplossing in de gemeentelijke sfeer naar aanleiding van de casus Roermond of Lingewaard (hier verder niet besproken). Na de vertrokken gemeentesecretaris en van andere ambtenaren (bij voorbeeld in Roermond) komen er nieuwe functionarissen en die kunnen weer proberen voor evenwichtige afwegingen te zorgen. De indruk ontstaat hier dat wisseling van de wacht een softe oplossing is die niet werkt als de 'Macher' niet opstapt, deze persoon de organisatie in zijn greep blijft houden en ambtenaren zich onveilig (blijven) voelen. Die indruk is juist. We zagen dan ook dat deze oplossing niet werkte in Roermond. Er kwam een kritisch rapport over de politiek-bestuurlijke cultuur maar er veranderde niet veel. Het ene onderzoek naar het werkklimaat werd opgevolgd door het andere. Een burgemeester maakte plaats voor een ander en een volgende gemeentesecretaris werd geslachtofferd. Wisseling van de wacht garandeert dus niet betere gewichten en tegenwichten in geval van een ontketende bestuurder met veel opgebouwde legitimiteit en volgelingen.

Advies 4: De electorale spelerswisseling

Nog een andere oplossing? Er komt wel een keer een nieuwe raadsverkiezing, met nieuwe representantanten tot gevolg, ook in het college van B&W, en na zekere tijd kan - onder invloed van een veranderde tijdgeest - correctie optreden. Dit is een oplossing die jaren vergt. Een oplossing die niet op voorhand succesvol is.

De genoemde suggesties zijn niet verkeerd maar we kunnen hiermee niet volstaan. We moeten op zoek naar meer adviezen om te komen tot betere 'checks and balances'. Daarbij

maak ik de aantekening dat eerder al gesproken is over de juridische route om tegenwichten te organiseren. Een ombudsman aanstellen in een sector?

Tegenwicht bij een toezichthouder: de Gotlieb-aanpak

Zijn er nog specifieke gevallen die ons iets leren over 'gewichten en tegenwichten' in een organisatie als er druk op de ketel is? Inderdaad, de Gotlieb-casus verheldert.

De Nederlandse Zorgautoriteit, de NZa, is de toezichthouder die de besteding van vele miljarden in de zorg bewaakt. Arthur Gotlieb was daar lange tijd een zorgvuldig werkende, intelligente, intrinsiek gemotiveerde en toegewijde werknemer die nagenoeg volledig volgens de eisen functioneerde. Hij was niet gericht op hogerop komen in de hiërarchie. Na verloop van tijd voelde hij zich – eufemistisch gesteld – minder gewaardeerd. Volgens zijn managers voldeed hij niet meer geheel aan de eisen die op hem van toepassing waren. Hij was een precies werkende werknemer maar werd subtiel getreiterd, bij tijd en wijle buitengesloten en tegengewerkt. Dat kwam naar zijn indruk omdat hij *te kritisch* was op het functioneren van de organisatie, zoals op de ICT-veiligheid en het reis- en declaratiegedrag van de top.

Hoe zo kritisch? Arthur Gotlieb schreef vele mails, ook over zijn dagelijks werk, maar zijn leidinggevenden beantwoordden die doorgaans niet. Ze gingen ook zelden hierover in gesprek met hem. Enkele leidinggevenden wilden, naar zijn stellige indruk, van hem af (zonder dat duidelijk te zeggen en beargumenteren) of hem het liefst naar 'Siberië' – lees naar de rand van de organisatie – verbannen. Ze wilden hem niet overal bij betrekken. Ze zorgden ervoor dat hij in hun ogen 'geen overlast' bezorgde. Maar dat liet hij niet zo maar passeren.

We lezen in het boek dat Dohmen en Wester over de zaak-Gotlieb schreven, over de vlootstroom bij de NZa en andere modern aandoende managementmethoden. Bij de vlootstroom worden medewerkers in vier hokjes ('kwadranten') ingedeeld, zoals het hokje 'werkbijen' of het etiket 'achterblijvers'. Duidelijk zal intussen al zijn dat Gotlieb door zijn managers niet tot de voorhoede van geliefde en te koesteren 'frontrunners' gerekend werd. Dat hij ineens in een bepaald vakje belandde en wie dat waarom had bewerkstelligt, werd hem nooit verteld. Het bleef een raadsel. Gezien het feit dat hij niet als een meedenker of frontrunner gekoesterd werd, zal het niet verrassen dat hem incidenteel een doorontwikkeling voor ogen werd gehouden. Hij moest maar eens op cursus en in training. Trouw en serieus als Gotlieb was, ging hij dan direct op cursus, om die vervolgens netjes af te maken. Hij nam dit soort suggesties altijd serieus want ze werden ook letterlijk uitgesproken. 'Serieus' vanuit de gedachte dat de suggestie van doorontwikkeling gemeend was en niet als een tekort te interpreteren viel.

Als hij vervolgens tegen een beoordeling oploopt die hij onrechtvaardig en ongefundeerd vindt omdat die in tegenspraak is met eerdere beoordelingen terwijl hij zelfde kwaliteit levert, en 'werk voor drie' krijgt, besluit hij tot voltooiing van een lijvig bezwaarschrift, dat hij minutieus onderbouwde. Aan dat uitgebreide bezwaarschrift heeft hij jarenlang gewerkt. Hij wordt met zijn openbaar geworden 'zwartboek' klokkenluider. Hij is inhoudelijk gericht en maakt gewag van misstanden in de organisatie, ervaart toenemende werkdruk en houdt het niet vol. Hij pleegt in 2014 zelfmoord. Dat haalt uitvoerig de pers. Gevolg: bekritiseerde leidinggevenden, ontredde collega's maar ook een enorme rel en discussie tussen

minister Schippers en het parlement. Wat is hier misgegaan, zo dat het kon komen tot deze onthutsende affaire?

De commissie-Borstlap doet in opdracht van de minister onderzoek en twee topbestuurders stappen in 2014 op wegens kritiek op hun reis- en declaratiegedrag. De direct verantwoordelijke unitmanager, die te maken had met de 'onvoldoende' beoordeling vertrekt eveneens bij de NZa. Dat was ook al het geval met zijn leidinggevende, de afdelingsdirecteur. Wat bleek er aan misstanden volgens Gotlieb dat diverse personen het veld moesten ruimen? Van alles, waaronder de ICT-veiligheid. Het reis- en declaratiegedrag waren indicatief voor te gebrekkige ethische oriëntatie binnen de leiding van de toezichtautoriteit. En de toezichthouder hield niet steeds voldoende afstand tot het ministerie dat over de zorg gaat.

De commissie-Borstlap gaf Gotlieb op een aantal punten gelijk. Gotlieb kreeg dus postuum gelijk. De ICT-veiligheid was in theorie op orde, volgens de commissie-Borstlap, maar is 'in de uitvoering tekort geschoten'. Borstlap c.s. roepen informatievoorziening en ICT echter wel degelijk uit tot de achilleshiel van de NZa.

Ook het HRM-beleid behoeft verbetering volgens de commissie. De NZa spreekt over een bepaalde periode zelfs over 'verwaarlozing' door leidinggevenden van Gotlieb. De minister schrijft dat ook in reactie op het rapport van de commissie-Borstlap.

De commissie concludeert verder betreffende de rol van HRM dat – in de woorden van de minister - het 'de afgelopen jaren heeft ontbroken aan voldoende gezaghebbende en effectieve tegenspraak, zowel op directieniveau als op dat van het management'. Minister Schippers erkent dat. Ze meent dat de behoefte aan menselijke aandacht onvoldoende onderkend is.

Een periode van bezinning was het gevolg van de ophef over wat door Gotlieb was opgeschreven en naar buiten kwam. Maarten Ruys treedt daarop medio 2014 aan als interim-bestuursvoorzitter om de NZa te leiden en spreekt van een 'wake-up call' (NRC, 24 12 2014: 10). Hij constateert dat het gezag en het vertrouwen in de NZa diep waren aangetast. De hele organisatie werkte weliswaar verder maar de werknemers zaten ook in een tredmolen van emoties: verdriet over het overlijden van een collega, boosheid op elkaar, op bazen, en op tal van anderen.

Conclusie: het is gewenst dat de leidinggevenden op de diverse niveaus tegenspraak ontmoeten maar in de werkelijkheid van alle dag wordt het geven van tegenspraak vaak niet op prijs gesteld of wordt geprobeerd dit de kop in te drukken. Wie bij herhaling melding maakt van wenselijke urgente verbeterpunten, loopt het risico een kopje kleiner gemaakt te worden. Een manier daarvoor is iemand 'volstouwen met werk', zo dat die ziek wordt of vertrekt. Tegenspraak geven is dus niet zonder persoonlijk risico.

Andere adviezen

Zijn er toch niet nog betere oplossingen dan hiervoor genoemd om te komen tot meer of effectievere 'checks and balances'? Er valt nog wel iets op te merken.

Advies 5: Licht een hele sector door en corrigeer

Ik kom bij een vijfde advies. De commissie-Van Vliet analyseerde de corporatiesector. Ook minister Blok van Wonen (kabinet-Rutte II) kweet zich in de periode 2013-2014 van die taak.

Minister Stef Blok kwam met het voorstel het financieel toezicht op woningcorporaties te leggen bij het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) en het volkshuisvestelijk toezicht te leggen bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (onderdeel van het ministerie van infrastructuur en Milieu). Een Kamermeerderheid was het daar medio december 2014 niet mee eens. Die vond dit voorstel van minister Blok te versnipperd. Bewijs? Eerder, rond kwesties als het functioneren van de corporaties Woonbron, Rochdale, Servatius, Vestia etc., vonden de verantwoordelijke partijen, te weten het ministerie, het waarborgfonds WSW en CFV elkaar ook niet, aldus het rapport van Van Vliet c.s. (2014). Waarom zou het nu dan wel gebeuren? De Kamermeerderheid wil het toezicht in één hand. En als de minister van Wonen wil sturen op het toezicht moet dat onder democratische controle van de Tweede Kamer geschieden.

Nog meer voorstellen om de balans in de sector terug te brengen? Van Vliet c.s. pleitten voor een grotere gerichtheid op de kerntaak van corporaties en een grotere rol voor gemeentebesturen. Gemeentebesturen moeten afspraken maken met de corporatie in hun gebied. En er is gepleit voor een sterkere rol van huurders. Daarmee is de kous nog niet af. Duidelijk is ook dat de interne toezichthouders deugdelijker werk moeten leveren. Niet alleen de externe partijen moeten zorgen voor betere 'checks and balances'.

Dit soort voorstellen is natuurlijk erg sectoraal bepaald. Een te centralistische reflex?

Advies 6: Zoek de sterke schakel

Hoewel elke geanalyseerde casus wel unieke kanten heeft, vinden we de factoren voor te veel genomen bestuurlijke en financiële risico's en ontspoord of ontketend leiderschap bij corporaties en een gemeente terug in de gevalstudies. De toxische driehoek is in dit verband analytisch van waarde gebleken. Het is de combinatie van factoren die de kans op ontsporen vergroot. Een combinatieaanpak om systeemzwakheden weg te werken zou de kans op ontsporen dan ook moeten verkleinen, zoals bleek in de suggestie van de sectoraanpak. Een aanpak in een hele sector kan daarom zin hebben. Maar we moeten ook niet vergeten dat we bij 'checks and balances' niet behoeven te denken in termen van de zwakste schakel maar ook op zoek kunnen gaan naar *de sterkste schakel*. Ook een sterke schakel inzetten (lees: een krachtig middel) is zinvol, aldus Gerrichhauzen, Van der Schaar e.a. (2014a: 31).

Aan welke sterke schakel is dan te denken? Een heel sterke schakel kan in verschillende hoeken van de toxische driehoek worden gevonden: in het karakter van de bestuur en zijn bestuursstijl (betere selectie?); in de kwaliteit en krachtige, proactieve opstelling van een raad van toezicht (betere selectie en training van toezichthouders?); in adequate, proactieve interne controle; bij alerte derden, meestal 'stakeholders' genoemd; bij een streng extern toezicht; bij een terughoudender sectorcultuur.

Welke de echt sterke schakel is, hangt mede af van de sector of een specifieke organisatie (ook Goodijk, 2012).

Het nadeel van deze suggestie zou kunnen zijn dat die in de richting gaat van de risicoregelflex: een poging alle risico's uit te bannen.

Advies 7: Het situationele telt

Een volgend aanvullend advies op denken in termen van sectorkwaliteit of in termen van een sterke schakel om ontsporing te voorkomen, luidt: oplossingen moeten situationeel zijn.

Ze moeten toegesneden zijn op de persoon van de bestuurder die als 'Macher' geldt en met een bepaald karakter in de arena kan verschijnen, en die wellicht een vriendschapsrelatie onderhoudt met een grote gemeentelijke speler op het vlak van vastgoed en projectontwikkeling.

In deze context worden *coalitiebesprekingen* na gemeenteraadsverkiezingen een aangrijpingspunt om eens heel goed naar de portefeuillebezetting te kijken. Is een kandidaat-wethouder zelf bezitter van veel vastgoed in de binnenstad van een stad dan moet een coalitie van politieke partijen deze wethouder niet de portefeuille city marketing geven. Immers, dan dreigt (schijn van) belangenverstrengeling. Is een kandidaat-wethouder dik bevriend met een grote vastgoedspeler op de lokale markt, maak deze wethouder dan ook niet wethouder stedelijke ontwikkeling en financiën maar bij voorbeeld wethouder sportzaken of personeelszaken. Conclusie: maak de kans op integriteitsvraagstukken zo klein mogelijk.

Het is natuurlijk in het kader van deze discussie ook mogelijk dat een kandidaat-wethouder dan afziet van een portefeuille.

Advies 8: Het 'primus-secundus'-systeem

Een ander sterk juridisch ingestoken advies houdt invoering in van het 'primus secundus'-systeem bij de gemeentelijke collegesamenstelling (Versteden, 2012). Het primus-secundus-systeem impliceert dat in het kader van de portefeuilleverdeling binnen het college voor de portefeuilles een primus en een secundus wordt aangewezen; een eerste en een tweede portefeuillehouder. De tweede portefeuillehouder kan de vaste vervanger van de eerste portefeuillehouder zijn bij diens afwezigheid, maar draagt daarnaast ook buiten vervangingssituaties medeverantwoordelijkheid voor de aangelegenheden van de desbetreffende portefeuille.

De eerste verantwoordelijkheid en het initiatief liggen bij de eerste portefeuillehouder. Dit betekent dat de tweede portefeuillehouder betrokken dient te zijn bij hetgeen de eerste portefeuillehouder in het kader van diens portefeuille verricht (of niet verricht, moet er strikt genomen aan worden toegevoegd).

Dit houdt in dat een wethouder er niet alleen voorstaat en dat de kans dat de wethouder manipulerend optreedt in het manoeuvreren naar een begunstiging van een vastgoedrelatie minimaler wordt.

De burgemeester moet er dan opletten dat hieraan de hand wordt gehouden en dat onderonsjes achterwege blijven. Waarom? De burgemeester heeft de taak te waken voor beleidsintegratie en een zorgplicht.

Is een dergelijk systeem merkwaardig? Nee, want veel beleidsvraagstukken doorsnijden portefeuilles. Dat zie je op rijksniveau. Daarom kom je tegen dat een beleidsnota menigmaal ondertekend is door twee of drie bewindslieden.

Dit systeem is recent in Roermond toegepast als kleine remedie.

Advies 9: Afspraken over de positie van ambtenaren

Een ander advies om de *checks and balances* te versterken, luidt dat in een gemeentehuis afspraken gemaakt kunnen worden over de verantwoordelijkheid van ambtenaren, met

name over de invulling van hun professionaliteit. Ambtenaren moeten vrij advies aan wethouders respectievelijk aan het college kunnen geven. Ze moeten in staat zijn alternatieven te vermelden en de inhoud, condities of consequenties daarvan aan te geven. Voorkomen moet worden dat ambtenaren te horen krijgen dat wethouders vanuit hun portefeuillevaardigheid bepalen hoe een ambtelijk advies er uit mag of moet zien. Ambtenaren moeten dus *niet* gemuilkorfd worden. Komt het dan voor dat ambtenaren gemuilkorfd worden? Zeker, bij voorbeeld in de jaren negentig een keer in de gemeente Meerssen. Enkele ambtenaren meldde toen het muilkorven door een wethouder. Deze wethouder beriep zich op een stijlbreuk. 'Wij gaan nu meer volgens het bedrijfsleven werken', riep hij. De ambtenaren voelden zich hierdoor niet vrij meer om 'vrijelijk' het college te adviseren.

Advies 10: Plaats ergens een stoplicht

Uit het voorgaande blijkt een en andermaal dat bestuurders doorgaans niet veel trek hebben in substantiële tegenwichten. Wat dan nog rest is dat een bevoegde partij de stekker ergens uittrekt en een organisatie in feite opheft. Ik noem dat de *stoplichtprocedure*. Dat gebeurde in feite in 2015 bij het ROC Leiden, een organisatie die in 1996 ontstaan is als een fusie van een groot aantal mbo-opleidingen in Leiden. Dit mbo ging ten onder aan slecht bestuur en slecht toezicht. Maar het ministerie wachtte een faillissement niet. Er volgt een nieuwe fusie. Daarmee is de megalomanie in toom gehouden? De Tweede Kamer kan een tegenkracht vormen.

Waar ging het om? De leiding van dit regionaal opleidingscentrum had te maken met veel gespreide huisvesting voor onderwijs. Door over te gaan naar nieuwbouw nabij station Lammenschans en het Centraal Station van Leiden kon concentratie op twee locaties plaatsvinden en ook onderwijsvernieuwing vorm krijgen. Uiteindelijk werd gekozen voor twee veel te grote en te dure complexen, die in 2011 en 2013 opgeleverd werden. De vastgoeddeal werd in de zomer van 2007 beklonken en in oktober 2008 kwam de publiek-private samenwerking, de PPS, rond. Het had allemaal kunnen meevallen als de helft van de ruimte geschikt was geweest voor onderwijs en de andere helft aan percelen weggezet had kunnen worden. Maar de animo voor die onderdelen van de gebouwen bleek gering. Daar kwamen curieuze problemen bij. Zoals dat de parkeergarage geen verlichting en geen belijning had en de inpandige supermarkt geen stroom.

De nieuwbouw werd een nagel aan de doodskist van de onderwijsinstelling. Het ROC moest zich de rol aanmeten om een deel van het vastgoed voor andere doeleinden te bestemmen maar bleek van vastgoed geen voldoende verstand te hebben. Daar kwam de Europese financiële crisis van rond 2008 en later er nog eens bij. Door de aandacht en de financiën die de nieuwbouw opzogen, was er onvoldoende budget voor onderwijs en voor het op orde brengen van het onderwijs, in feite het meest relevante primaire proces voor een bestuur. Het ROC-onderwijs leed onder alle problemen.

Een bestuurder (Van Gaal) moest opstappen. Er kwam een nieuwe (Knigge) en die moest van de raad van toezicht, die intussen bijna geheel vernieuwd was, ook opstappen. Daarna werd een interimbestuurder aangesteld (De Jong).

Wat daarop volgde was een rapport over de financiële continuïteit van het ROC Leiden van een ABTopconsult onder leiding van de voormalige sg van Onderwijs Koos van der Steenhoven en Marianne Aalbersberg. Het rapport gaf een meedogenloze analyse met harde conclusies. Van vastgoedfraude bleek overigens niets.

Volgens dit team hadden de bestuurders onvoldoende benul van vastgoedzaken. De interactie met de raad van toezicht was suboptimaal. De raad kreeg versnipperd memo's maar nooit een 'alomvattende business case' waarin de risico's waren afgewogen. De toezichthouders werden op rommelige wijze geïnformeerd. En steeds waren de boodschappen positief. De raad werd in de luren gelegd en functioneerde dus ook niet echt goed. Daarvan ging onvoldoende tegenwicht uit.

In een brief van minister Jet Bussemaker van Onderwijs aan de Tweede Kamer van medio februari 2015 over deze kwestie krijgen de bestuurders van dit ROC er stevig van langs. Het bestuur was volgens de bewindsvrouw bij het maken van megalomane plannen '*zeer ambitieus geweest maar onvoldoende deskundig*'. De uitvoering was '*naïef en amateuristisch geweest*'.

Met de locatiekeuze was weinig mis. De scholen waren goed bereikbaar. Maar de gebouwen kenden veel te veel vloeroppervlak, de gebouwen waren niet voldoende geschikt voor onderwijs en bijgevolg waren de gebouwen ook veel te duur. Het ROC was eerder ook al onder verscherpt toezicht van de Onderwijsinspectie geplaatst en kwam daar niet van los. Het zal niet verrassen, bestuurder Jacques van Gaal redde het niet en moest in juni 2011 afscheid nemen. Had hij later spijt over zoveel stommititeit of was het probleem omzwachteld tot gewoon 'pech gehad'? Van lerend vermogen getuigde deze bestuurder niet, zoals ook de NRC Commentator vaststelt. Op 15 november liet Van Gaal in het Leidsch Dagblad optekenen dat hij de vastgoeddeal zo weer over zou doen. Hij zag het ooit als een prachtig voorbeeld van publiek-private samenwerking. Ook een oud-voorzitter van de raad van toezicht betuigde geen spijt. Zie hier wat megalomane plannen blijkbaar met mensen doet.

Van der Steenhoven e.a. en de minister maken duidelijk dat schoolbesturen niet noodzakelijk benul hebben van vastgoedzaken en dat toezicht ook een vak is. De Bank Nederlandse Gemeenten ging ook niet vrijuit.

Was hier nu sprake van vergelijkbare grootheidswaan als in geval van Amarantis, een ander onderwijsconglomeraat, waar de vloek van te grote schaal op gerust heeft? Uit de oplossing blijkt dat niet echt. Want ID College (11.000 leerlingen), ooit een concurrent van ROC Leiden die moest worden afgeschut, neemt ROC Leiden (9.000 leerlingen, 800 medewerkers en docenten) over. Dat leidt tot een moloch. Of dat goed gaat? Er is twijfel maar wat moet de minister anders? Amarantis is intussen al weer ontmanteld.

Conclusie: we hebben hier dus te maken gehad met een fiasco dat vergezeld ging van gebrekkig lerend vermogen bij de bestuurder. De minister kon niet veel anders dan de organisatie met de leerlingen elders onderbrengen. Ik noem dit maar *de introductie van een stoplicht*. Zijn nog meer suggesties te geven? De minister heeft het voornemen om een kenniscentrum op te richten waar schoolbesturen hun bouwplannen kunnen laten toetsen door onafhankelijke experts. Misschien moet er ook nog iets anders verzonnen worden dan het samenvoegen van de ene school bij de andere (zie commentaar in NRC, 170215). En moet een raad van toezicht leren meer tegenwicht te bieden.

Enkele conclusies

Sterren onder de bestuurders en vallende sterren

Sommige bestuurders van overheidsorganisaties en verwante organisaties, die (redelijk) goed kunnen besturen, deden dit al jaren en hebben een status als goed of significant bestuurder verworven. Toch worden we ze op een bepaald moment, na een grote fout (affaire, echec, integriteitsprobleem) gedwongen tot vertrek. Dan zijn het ineens *vallende sterren* geworden. Denk aan een aantal bestuurders in de hoek van de woningcorporaties (Rochdale, Vestia, Servatius, Woonbron, etc.), bestuurders van een hbo-instelling (b.v. InHolland, ROC Leiden) of een universiteit (b.v. Open Universiteit) of gemeente (Roermond) of toezichthouder (NZa). Vallende sterren zijn hier getypeerd als ontketende of ontspoorde leiders. In de internationale literatuur gaat deze discussie onder de vlag van *'destructive leadership'*.

Vraag

De centrale vraag in dit essay was:

Sterke leiders die die sneuvelen op een echec of grote affaire, zijn niet alleen te betitelen als vallende sterren. Het zijn ontketende of ontspoorde leiders ('destructieve leiders'). Hoe is de val van dergelijke individuele bestuurders, te verklaren en welke rol spelen tegengeluiden daarbij? Waren sterke bestuurders die later vallen ('vallende sterren') te behoeden geweest voor een 'comedy of errors', een foutenfestival? En zo ja, hoe dan? Door meer tegenwicht? Ontbrak het aan tegengeluiden, aan remmen?

Het antwoord luidt: heel vaak was er gebrek aan stevig tegenwicht. De reactie kan vervolgens niet anders zijn dan: versterk het tegenwicht. Dat is ook wat de Onderzoeksraad voor Veiligheid voorstelt naar aanleiding van de verwaarlozing van de veiligheidsrisico's bij de gaswinning in Groningen in de periode 1959-2014. Om maar een voorbeeld te geven. Doel daarvan is niet vertraging van de besluitvorming maar evenwichtigere belangenafweging.

Verklaringsperspectieven op een rij

De bestuurskunde geeft tal van *verklaringsperspectieven* voor het begrijpen en vallen van bestuurlijke sterren. Men kan zeggen dat het gaat om verklaringen voor ontketend, ontsporend of destructief leiderschap. Een eerste perspectief op ontketend leiderschap betreft *de selectie van bestuurders*: zorg voor goede selectie van bestuurders waardoor de kans op fouten of blunders in bestuur en beleid naderhand gering is. Dit is een 'theorie' op het vlak van personeelsselectie en 'human resources management'. Deze is niet zonder betekenis maar geen reddingsboei voor wie eenmaal bestuurt.

Een tweede (aanvullend) perspectief op ontketend leiderschap van bestuurders houdt in: zorg dat bestuurders functioneren *binnen de kaders van de rechtsstaat*. De juridische denklijn is hier dat als bestuurders maar binnen juridische regels blijven opereren de kans groot is dat ze kwaliteitsrijk functioneren en niet normen van deugdelijk bestuur schenden. Ook dat perspectief schiet te kort want besturen omvat meer dan alleen het juridische.

Een derde perspectief betreft de (meer psychologisch gerichte) besluitvormingstheorie van *'groupthink'*: voorkom dat bestuurders bij concrete besluitvorming onder druk vol zelfvertrouwen eenzijdig opereren en niet openstaan voor *contra-informatie* waardoor overoptimisme kan gedijen en slechte besluitvorming het gevolg is. Stel een waakhond aan die de bestuurder zo nodig tegensprekt en *'mindguarding'* aan de kaak stelt. Het gevaar is dat de waakhond gedomesticeerd wordt of op een zijspoor gerangeerd wordt. Organiseer zo gezegd zelf als bestuurder het tegenwicht. De Amerikaanse president John Kennedy deed het.

Een vierde perspectief kiest voor evenwicht in de gewichten en tegenwichten, voor *'checks and balances'*. De denklijn is dat elke bestuurder zonder (voldoende) tegenwicht meer in het algemeen grote risico's loopt om te blunderen.

Focus

Hier is vooral ingegaan op de gewichten en tegenwichten rondom de individuele bestuurder, te meer omdat discutabel is of de gewichten en tegenwichten steeds goed functioneren en er balans is.

Bovendien weten we inmiddels wel dat de selectie van bestuurder niet alles zegt en dat het functioneren binnen regels niet garandeert dat de bestuurder foutloos opereert en blijft opereren. De *'groupthink'*-theorie is boeiend maar ook beperkt want die handelt alleen over besluitvorming in kleine groepen onder druk. Maar veel vraagstukken vergen helemaal geen besluitvorming onder (extreme) druk. Kortom,

de stelling is hier dat het van de gewichten en voldoende (krachtige) tegenwichten zou moeten komen om destructief leiderschap van bestuurders te voorkomen.

Gangbaar: jaknikkers, geen voldoende tegenwicht

De psychologische literatuur geeft veel aanwijzingen dat juist degenen die macht verwierven zich omringen met jaknikkers en afsluiten voor tegenwicht, dus voor tegengeluiden, tegendraadsheid of tegenspraak. Bestuurders zijn blijkbaar zelfbewuste bestuurders die zich zeker wanen van 'de zaak', die nagenoeg elke twijfel zijn kwijtgeraakt, die geen inzet van contra-expertise nodig hebben.

Natuurlijk bestaan er verschillen in het niveau waarop bestuurders functioneren (hebben we het over een president, een premier, of over een burgemeester of een wethouder), in omstandigheden waarin bestuurders functioneren (reguliere omstandigheden of crises) en in bestuursstijl maar de stelling van te weinig tegenwicht is toch een vrij algemeen beeld.

De stelling luidt hier dus, samenvattend: bestuurders hebben altijd enig tegenwicht nodig. Een onbalans in gewichten en tegenwichten' pakt vroeg of laat verkeerd uit. Is dat ook zo?

Ook in vervlochten bestuur hebben bestuurders tegenwicht nodig

Bij het denken over 'gewichten en tegenwichten' wordt vaak gedacht *in systeemtermen*. Dat wil ik niet zonder meer doen. Het gaat mij om *de individuele bestuurder* en niet om een stelsel van binnenlands bestuur of een geheel corporatiestelsel. Toch moet even uitgelegd worden wat bedoeld wordt met een stelsel.

In de meeste sectoren van het openbaar bestaan al wel zekere gewichten en tegenwichten ('checks and balances'). In de democratische rechtstaat wordt hieraan waarde gehecht. Denk bij voorbeeld aan de verhouding tussen gemeenten en de rijksoverheid. Gemeenten zijn autonoom in gevolge de Grondwet maar de 'hogere' wetgever kan door wetgeving gemeenten in medebewind roepen, dus vragen om medewerking aan rijksbeleid. Dan zullen rijksbestuurders zekere informatie willen hebben om te zien wat gemeentebesturen doen of laten. Dat kan onder meer door middel van het vragen van een plan, monitoring van beleidsuitvoering, een evaluatieonderzoek of toezicht op processen of voorzieningen. Deze 'checks and balances' worden ook wel gezien als *vervlochten bestuur*.

Dergelijke elementen uit een systeem van gewichten en tegenwichten bestaan ook waar sprake is van verzelfstandige organisaties (zbo's). De minister is ministerieel verantwoordelijk voor bepaalde taken maar laat de uitvoering over aan een zbo. De zbo krijgt te maken met ministeriële doelstellingen en ontvangt budget van het departement, maar moet de minister ook informeren over de voortgang en aanwending van middelen en kwaliteitsaspecten. Een en ander is geregeld in een speciale zbo-wet.

Dergelijke gewichten en tegenwichten spelen ook *binnen* een organisatie. Denk aan een regionaal opleidingscentrum (een roc of te wel een instelling voor middelbaar beroepsonderwijs), dat een dagelijks bestuur kent, een raad van toezicht en een onderwijsinspectie en wellicht ook te maken heeft met ministeriële sturing. Werkt de raad van toezicht zoals die moet werken? In dit essay ging het vooral om gewichten en tegenwichten binnen organisaties rondom *individuele* bestuurders, zoals bij voorbeeld een directeur/bestuurder van een woningcorporatie, een mbo- of hbo-instelling, een universitair bestuurder, een wethouder.

Wat tegenwicht is

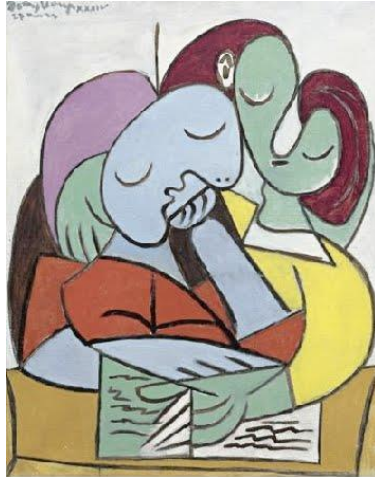
Wat is dan tegenwicht? Tegenwicht betekent in dit essay het geven van tijdig krachtig commentaar op een voorstel of gedrag van een individuele (verantwoordelijke) bestuurder en het zo nodig tegenhouden van als slecht ingeschatte besluiten of daden of non-acties, of het bevorderen van andere besluiten of het corrigeren van zwakheden in de beleidsuitvoering en beleidseffectiviteit. Het zorgen voor een '*second opinion*' bij een groot plan kan ook worden gezien als een voorbeeld van de invulling van tegenwicht. Tegenwicht geven betekent dus in feite het handelen in verleden of heden vooral het in de toekomst voorziene handelen beproeven op kracht en kwaliteit.

Zijn er synoniemen voor 'tegenwicht'? Tegenwicht staat hier gelijk aan het geven van een tegengeluid. Tegenwicht kan uiteindelijk wel betekenen dat een groep, zoals een raad van toezicht of van commissarissen bij een bestuur, wel akkoord gaat met een voorstel maar dan na een stevige reflectie en/of debat. Tegenspraak bieden betekent een voornemen van een bestuurder beproeven en er niet vanzelfsprekend in meegaan.

Vormen van tegenwicht

In werkelijkheid kan tegenwicht allerlei vormen aannemen, zoals het niet instemmen met een beleidsvoornemen of het inroepen van contra-expertise. Tegenwicht kan ook impliceren het sensibiliseren van een dagelijks bestuurder voor wat twijfelachtig is of het gevoelig maken van een bestuurder voor zwakke signalen van wat mogelijk komen gaat.

Tegenwicht moet ertoe leiden dat een bestuurder scherp wordt of blijft en dus niet gaat dwalen of het moreel kompas kwijt raakt. Een knuffelsfeer en een warme deken tussen een dagelijks en een algemeen bestuur, bij voorbeeld tussen een college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, past over het algemeen niet bij een vitaal en uitgebalanceerd stelsel van gewichten en tegenwichten.



Anders kijken volgens Picasso

Bestuurder gevangene van framing

De analyse leert dat het kwaliteitsrijk functioneren van individuele bestuurders over een wat langere periode van zeg zes-zeven jaar of meer niet eenvoudig is. Waarom? Een bestuurder kan zich niet eenvoudig losmaken van *een overheersend concept, dus van een dominante 'framing*. Het openbaar bestuur is bij voorbeeld lang in de greep geweest van *'new public management'*. Dat betekende een sterke oriëntatie op bedrijfsmatig werken. Later zagen we dat een overheid zo kan doorslaan. Denk aan de Ceteco-affaire in de provincie Zuid-Holland, die enkele gedeputeerden en de commissaris de kop kosten.

Ander voorbeeld. Toen de bruteringsoperatie in de corporatiewereld werd ingevoerd, was het gevolg dat een aantal corporatiebestuurders tot commerciële activiteiten overging en de rand van het acceptabele in relatie tot de sociale huisvestingstaak opzochten. Gebleken is dat het sectororgaan Aedes en de toezichthouders weinig konden uitrichten tegen die commerciële activiteiten, bij voorbeeld door normstellend op te treden tegen de aanschaf van het schip, de SS Rotterdam. Het tegenwicht in de corporatiewereld schoot de afgelopen jaren tekort, aldus ook de parlementaire enquêtecommissie-Van Vliet.

Ontsnappen aan tegenwicht: uithollen, negeren en nog meer

Een individuele bestuurder blijkt evenwel niet altijd een speelbal van het systeem van gewichten en tegenwichten. Het komt nogal eens voor bij 'vallende sterren' dat ze lange tijd juist *zelf actief invloed hebben* uitgeoefend op de 'gewichten en tegenwichten' door de tegengeluiden te dempen. We zien dit bijna overal, zoals in het middelbaar beroepsonderwijs, het hoger onderwijs, de woningcorporaties en soms ook bij gemeentebesturen. Deze bestuurders holden het systeem van tegenwichten uit of negeerden omgevingsignalen. Af en toe bleef dit uithollen of negeren een zaak in de mist. Pas na zekere tijd trok de mist op doordat controlerende organen actiever werden, journalisten een luis in de pels werden of klokkenluiders een zwartboek publiceerden. Als een bestuurder zelf aan de bel trok, was dat soms te laat, zoals bleek uit de instelling van de commissie-Leers door bestuurder Geert Dales van InHolland.

Geert Dales moest in 2010 opstappen wegens verschil van inzicht over de bestuursstijl na een affaire rond examens. De medezeggenschapsraad had enkele dagen eerder het vertrouwen opgezegd. Dales' medebestuurders waren ontevreden over het optreden van hun voorzitter in de diploma-affaire. Ingewijde medebestuurders stelden dat Dales zich te veel toelagde op het zuiveren van zijn eigen naam en te weinig betrokkenheid toonde met de hogeschool en de studenten. Ook zouden ze schoon genoeg hebben van wat zij 'het gemanipuleer' en 'de

baantjesjagersmentaliteit' van Dales noemden. Wellicht had Dales zelf een ander beeld van zichzelf maar dat hielp niet; hij moest toch plaatsmaken.

Vallen na tekortschietende controle

Vallen na een echec komt voor, zo blijkt uit een analyse van de corporatiewereld. Er zijn ook voorbeelden te over van organisaties waarin veel te laat correctie op individuele (ontspoorde) bestuurders optrad en grote missers op het vlak van strategisch beleid, beleidsprojecten en beleidsdoelen en concrete taakstelling het gevolg waren. In dit essay zijn hiervan voorbeelden gegeven. De Open Universiteit is gedurende een bepaalde episode een voorbeeld geweest van dwaling op strategisch vlak als gevolg van handelen van de enige bestuurder, de president. Denk ook aan de NZa in de zorgsector, die eerst na het zwartboek van Arthur Gotlieb en een commissierapport van Borstlap c.s. tot correctie in termen van gewichten en tegenwichten overging. Denk aan de aardgasproducent NAM, die vanaf 1993 nagenoeg niet open stond voor signalen over aardbevingen in de provincie Groningen in relatie tot gasboringen. De veiligheid van burgers in Loppersum en omstreken kreeg in verhouding tot de gasproductie zelf zeer weinig aandacht. Ook hier schoot het toezicht, een tegenwichtfactor, tekort. Toezicht schiet overigens niet overal tekort.

Opvallend is dat in alle bestudeerde gevallen tal van betrokkenen vroeg en meestal laat waarnemingen deden in de geest van 'dit gaat de verkeerde kant op' maar dan er te weinig middelen waren om de bestuurder (Möllenkamp, Staal, Verzijlbergh, Van Rey, etc.) tijdig af te remmen.

Hoe tegenwicht bieden?

Tegenwicht is natuurlijk mogelijk doordat controleurs kritisch zijn, het personeel de rol neemt om kritiek te uiten waar dat kan en de pers een bestuur kritisch volgt. Er bestaan meerdere mechanismen om de kans op destructief leiderschap te beperken. Denk bij voorbeeld aan:

- het organiseren van zelfreflectiebijeenkomsten;
- het toepassen van de '*weak signal approach*' (Korsten en Leers, 2005);
- het toepassen van ex ante-evaluatie van beleidsvoornemens (bereik ik wat ik wil bereiken?);
- het opnemen van een eindtermijn in beleidsprogramma's, wat dwingt tot evaluatie voor de valbijl valt;
- het aanstellen van een kritische waakhond bij besluitvorming onder druk;
- het oog hebben voor kritische krachten in een organisatie;
- het accepteren van het bestaan van klokkenluiders;
- een actieve pers.

Soms bevinden deze 'vrijwillige' 'mechanismen' zich in de sluimertoestand omdat de individuele bestuurder succes boekt en/of een of meer mechanismen weet uit te schakelen of de kracht ervan weet te beperken. Tegenkracht toelaten, kost immers budget en tijd terwijl de voordelen niet altijd naar voren komen.

Ontsporing door bestuurders verklaren

Om ontketende of ontspoorde individuele bestuurders in het algemeen te begrijpen, is het zaak oog te hebben voor wat is genoemd *de toxische driehoek*. Deze driehoek vormt een analysekader voor het bestuderen van destructief leiderschap, zoals dat bij voorbeeld is waargenomen bij corporatiebestuurders. Denk aan Vestia en Rochdale.

Dit kader bestaat uit drie onderscheiden clusters van factoren die ontsporing kunnen veroorzaken, bevorderen, laten accelereren of remmen.

Het eerste cluster betreft persoonlijke kenmerken, zoals aan- of afwezigheid van vastberadenheid, grootheidswaan, vergaande en niet overtuigende eigenzinnigheid, ijdelheid, hoogmoed, overoptimisme en bereidheid om te grote risico's te nemen, eigengereidheid, narcisme, een gebrekkige reflectie op eigen gedrag. Dit zijn factoren die individueel of in samenhang met andere factoren of omstandigheden destructief leiderschap bevorderen.

Het tweede cluster aan factoren uit de toxische driehoek (die de giftige cocktail oplevert) betreft een groep volgers, zeg maar de fanclub van jaknikkers. Het gaat hier om helpers of adorerende aanhangers die niet tegenspreken, die niet zorgen voor tegenwicht tegen de bestuurder maar vooral zorgen voor bevestiging. De fanclub kan bevorderen dat de bestuurder in een roes komt of blijft, bij voorbeeld van onaantastbaarheid.

Het derde cluster is een weinig kritische omgeving van de bestuurder. Het gaat hier om de vraag of de omgeving van de bestuurder – de adviseurs, de medebestuurders, de controleurs, de pers, de burgers - deze bestuurder zijn gang laat gaan, hem of haar weinig kritisch bevraagd of zelfs geen strobreed in de weg legt. Het is ook mogelijk dat een bestuurder zelf delen van die omgeving actief bewerkt en naar de eigen hand zet. Het gaat kortom om aspecten van de persoon van de bestuurder, zijn volgers en de omgeving.

Alles wijst in een richting

Deze drie clusters van (aanjagende) factoren kunnen afzonderlijk of in samenhang in eenzelfde richting wijzen. Dan is het tegenwicht dus afwezig of gering in betekenis. De bestuurder ontvangt geen of te weinig waarschuwingen en andere tegengeluiden.

Een algemeen beeld is dat de krachtige, later ontspoorde bestuurder in een deel van zijn loopbaan kracht heeft opgebouwd door succesvol te opereren. De bestuurder groeit in zijn rol, toont aanvankelijk veel lef en krijgt lof. Hij krijgt wellicht zelfs een sterrenstatus omdat hij goede resultaten kan tonen. Dit blijkt uit analyse van zes woningcorporaties, die later in financiële problemen kwamen. Deze aanvankelijke lof werkte sussend en vertrouwenwekkend naar een toezichtorgaan en wat weer ruimte verschaffend werkt voor de individuele bestuurder. Een ander voorbeeld van de toepassing van deze driehoek is het bestuur van de gemeente Roermond in de periode 1998-2012.

De omgeving biedt geen tegenwicht

Vooraf de persoonsgerelateerde factoren en omgevingsfactoren uit de toxische driehoek ter verklaring van destructief leiderschap blijken in de context van bestuur van gemeenten en woningcorporaties inwerking te hebben gehad. De rol van volgers lijkt *minder* van belang, hoewel de aanwezigheid van handlangers aan te wijzen was, ook bij woningcorporaties waarvan de bestuurder te grote risico's nam. Soms was de externe steun overigens lange tijd groot, zoals bij het Maastrichtse Campusproject.

Een krachtige bestuurder (die later struikelt) is zo dominant en eigengereid als de omgeving toelaat. Gebrek aan 'checks and balances', of tekort schieten hiervan, doet het werk. Dit resultaat zien we in de corporatiewereld en bij een gemeente als Roermond waar een wethouder van de grootste partij te weinig 'partij' gegeven werd. Ontketening is dan geen

toeval. Als een bestuurder van het spoor raakt, zijn de tegenkrachten bijna altijd veel te gering in aantal en kracht geweest. Wie de kans op ontsporing klein wil houden, moet dus zorgen voor goede 'checks and balances'. Dat impliceert zodanig krachtig en tijdig tegenspel dat de bestuurder niet zijn gang kan gaan. Denk aan het stellen van kritische vragen, het arrangeren van contra-expertises of het versmallen van de portefeuille.

Traditionele organen bieden te weinig tegenwicht

Uit dit onderzoek komt *niet* naar voren dat traditionele instituties - zoals gemeenteraden, accountants of rekenkameronderzoek - die tegenkracht vanzelfsprekend geven. Ook bestuurscolleges van drie of vijf personen, die collegiaal besturen, zijn volstrekt geen garantie op tegenwicht, zoals de analyse van de gemeente Roermond en een universiteitsbestuur uitwijst. Krachtige individuele wethouders zijn doorgaans ook niet tegen te houden door een burgemeester.

De sterkste schakel

Als het onmogelijk is om een sector, zoals het corporatieveld, uit een oogpunt van gewichten en tegenwichten te herprogrammeren, is het gewenst toch *een sterke schakel* te zoeken per corporatie en in te zetten en misschien te versterken, die tegenkracht biedt tegen een bestuurder. Denk aan krachtig intern of krachtig extern toezicht. Toezichthouders hebben dan wel 'wapens' nodig.

Het is gunstig voor het vermijden van ontsporingen als 'framing' in een sector, bij voorbeeld marktwerking of verzelfstandiging, afwezig is die tot grote bestuurlijke risico's aanleiding kan geven. Is een dominant 'frame' of heersend perspectief wel aanwezig dan moeten de risico's van een dominante perspectief of discours gezien worden. Een voorbeeld. De bruteringsoperatie in de corporatiewereld, de verzelfstandiging, leidde ertoe dat de kerntaken van corporaties opgerekt werden en bestuurders min of meer gelegitimeerd veel meer financiële risico's konden gaan nemen.

Niet georganiseerde tegengeluiden

Weinig bestuurders organiseren in de dagelijkse praktijk tegenspel, laat staan dat ze ermee dwepen. Daarom is het goed dat er ongeorganiseerd tegengeluiden naar voren komen, zoals de rol van kritische journalisten of klokkenluiders. Daarbij moet beseft worden dat het met klokkenluiders vaak niet goed afloopt.

Gemeenten

Met betrekking tot analyses van tegenwicht in gemeenten zijn enkele conclusies te trekken, die kunnen dienen als hypothesen voor verder onderzoek.

1. De krachtige, later ontketende (of ontspoorde) gemeentebestuurder bouwt in het begin (politieke) macht op, bij voorbeeld door te streven naar een grote coalitie. In geval van brede, diffuse steun zijn de oppositiekrachten dan beperkt.
2. Het is mogelijk om tegenkrachten klein te houden of uit te hollen. Een manier die een krachtige ontketende bestuurder toepast, is het in het bestuur opnemen van enkele (van hem afhankelijke) trawanten, het monddood maken van collega-bestuurders of intimideren daarvan (waarna die zich vervolgens op het eigen domein terugtrekken) en het vragen van bepaalde adviezen met een gewenste uitkomst. Een andere manier is het zwakke optreden van een weinig kritische controleur (fracties in de gemeenteraad).

3. Een krachtige ontspoorde gemeentebestuurder organiseert doorgaans geen tegenspel want dat is maar lastig en houdt op, vertraagt dus. Voor zover die krachten er wel zijn, worden ze niet op prijs gesteld, de kop ingedrukt of genegeerd. De bestuurder ziet over het algemeen geen voordelen aan tegenspel van tegenkrachten. Weinigen durven Machiavelli na te volgen die schreef, vrij vertaald: wie geen tegenspel krijgt, moet het organiseren om het daarna te overwinnen.
4. De krachtige ontspoorde gemeentebestuurder voorkomt ook tegenkrachten door niet om onafhankelijk advies te vragen maar direct te zeggen welk advies vanuit het politiek primaat wenselijk is. Deze bestuurder opereert daardoor als een directeur van een onderneming met collegiaal bestuur als dekmantel. Hij spreekt van 'wij' om 'ik' te maskeren.
5. Het bevorderen van tegenkrachten die de kans op ontsporing (enigszins) kunnen beperken is mogelijk door invoering van een systeem van primus-secundus. Dit impliceert het aanwijzen van een primair en secundair verantwoordelijke voor een portefeuille of een deel daarvan. Op zich heeft zo een werkwijze ook weer voor- en nadelen.
6. Het doorlichten van de 'checks and balances' in een gemeente moet breder zijn dan alleen het kijken naar de balans in een college. Aandacht voor een cultuur van gewichten en tegenwichten is ook gewenst.

Literatuur

Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos en M. van Dam, *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2011.

Aardema, H., M.J.G.J.A. Boogers en A.F.A. Korsten, Vallende wethouders – Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, april 2012, nr. 2, pp. 13-34.

Balbiak, P. & R.D. Hare, *Snakes in Suits: When Psychopaths Go to Work*, Harper, New York, 2007.

Bekker, R., *Marathonlopers rond het Binnenhof*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Bekkers, H., Sorry, hoor ik daar tegenspraak, in: *Binnenlands Bestuur*, 5 dec. 2014, pp. 20-23.

Bellavita, Chr., The Public Administrator as Hero, in: *Administration and Society*, augustus 1991, pp. 155-186.

Boon, V. van der, en G. van der Marel, *De vastgoedfraude*, Nieuw Amsterdam Uitgevers, Amsterdam, 2009.

Borstlap, H., P.F.M. van der Meer Mohr en L.J. E. Smits, *Het rapport van de onderzoekscommissie intern functioneren van de NZa*, Den Haag, 2014.

Bruijn, H. de, De val van Amarantis, in: *Bestuurskunde*, jrg. 22, 2013, nr. 4, pp. 47-55.

Bruijn, H. de, *Geert Wilders in debat – Over framing en reframing van een politieke boodschap*, Lemma, Den Haag, 2010.

Burkens, M.C., H. Kummeling e.a., *Beginzelen van de democratische rechtsstaat*, Kluwer, Deventer, 2006.

Commissie - Cohen, *Twee werelden: You only live once - Hoofdrapport Commissie 'Project X' Haren*, Haren, 5 maart 2013.

Commissie De Cloe, Fijnaut en Tops, *Een onveilige en intimiderende werkomgeving? – Rapport over de werkomgeving van burgemeester J.G.M.T. Ubachs van Laarbeek in de jaren 2011-2014*, 's- Hertogenbosch, 2015.

Commissie diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland (commissie-Leers), *Veel ruimte, weinig rekenschap – Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject Media & Entertainment van InHolland*, Haarlem, 23 sept. 2010.

Commissie Dosker - Van Vught, *Versteende verhoudingen in Steenbergen*, Den Bosch, 29 jan. 2010.

Commissie - Elias, *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid - Eindrapport*, TK 33326, nr. 5, 2014-2015.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (commissie-Van Rijn), *Autonomie verplicht*, Den Haag, 3 december 2012.

Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (commissie-Halsema), *Niet onwettig, wel onwenselijk*, Den Haag, 14 februari 2013.

Commissie - Sorgdrager-Frissen, *De schijn en de feiten- Een onderzoek naar mogelijke belangenverstrengeling in de gemeente Roermond*, 18 maart 2012.

Commissie - Van Dijk, *Een doorboorde buidel*, 's-Gravenhage, 1999.

Dohmen, J., *De vriendenrepubliek*, SUN, Nijmegen, 1996.

Dohmen, J. en J. Wester (red.), *Operatie 'werk Arthur de deur uit'- Dagboek van ene ongewenste werknemer*, Bertram + de Leeuw uitgevers, 2014.

Doig, J.W. & H.C. Hargrove (eds.), *Leadership and Innovation – A Biographical Perspective on Entrepreneurs in Government*, John Hopkins Press, Baltimore, 1987.

Fennema, M., *Geert Wilders - Toveraarsleerling*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2010.

Gemeente Veghel, *Samenwerken aan de menselijke maat – Raadsonderzoek naar onrust, misstanden en ongewenste omgangsvormen in de organisatie van de gemeente Veghel*, 16 mei 2008.

Gerrichhauzen, J., V. Gruis, R. Koolma en J. van der Schaar, *Van lef en lof naar schade en schande- Een analyse van ontsparing van leiderschap bij zes woningcorporaties*, G en P Governance, 2014a (zie www.gerrichhauzen.eu/publicaties).

Gerrichhauzen, J., V. Gruis, R. Koolma en J. van der Schaar, *Van lef en lof naar schade en schande- Analyse van ontsparing van leiderschap bij zes woningcorporaties*, in: *TPC*, augustus 2014b, pp. 13-17.

Ginneken, J. van, *Verleidingen aan de top – De psychologie van de macht*, Uitgeverij Business Contact, Amsterdam, 2013.

Goodijk, R., *Falend toezicht in semi-publieke organisaties? – Zoeken naar verklaring*, Van Gorcum, Assen, 2012.

Goossens, H. en Th. Sniekers, *El Rey – Van jager tot prooi*, Mediagroep Limburg, Sittard, 2014.

Graaf, P. de, 'Onderkoning', dat doet Van Rey nog tekort, in: *De Volkskrant*, 20 jan. 2015, pp. 8-9.

Hart, P. 't, A. Wille e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Amsterdam, 2002.

Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur – Cruciale beslissingen in kleine groepen*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1991.

- Hoetjes, B.J.S., *De kreukbare overheid*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Horrevorts, T. en R. Pans, *Presterende bestuurders*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2010.
- Kets de Vries, M. en D. Miller, *Balanceren aan de top – De persoonlijkheid van de manager en de neurotische organisatie*, Sijthoff, Amsterdam, 1987.
- Kets de Vries, M. en D. Miller, *De neurotische organisatie*, Uitgeverij Maarten Muntinga, Amsterdam, 1984.
- Kets de Vries, M., *Leaders, Fools and Impostors: Essays on the Psychology of Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco, 1993.
- Kets de Vries, M., *Op leven en dood in de directiekamer*, Scriptum, Schiedam, 1995.
- Koolma, R. en L. Gerrichhauzen, Ander leiderschap van corporaties, in: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, juni 2011, nr. 3, pp. 6-10.
- Korsten, A., A. Resoort, M.M. Meeuwisse, P. Ykema en E. van Sluijs, *De burgemeester op de divan*, GITP, Nijmegen, 2012.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor de bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, nr. 3, pp. 28-50.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Korsten, A.F.A., De persoonlijke kant van het burgemeesterschap, in: Muller, E. en J. de Vries (red.), *Burgemeester*, Kluwer, Deventer, 2014, pp. 245-269.
- Korsten, A.F.A., Gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 10-31.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, Heerlen, 2005.
- Korsten, A.F.A., H. Aardema en A. Resoort, Gebroken ketens van macht, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker, H. Bouwmans en A. Resoort, *Onder burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.
- Kuitenbrouwer, J., *De woorden van Wilders & hoe ze werken*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2010.
- Lakoff, G., *The Political Mind*, Pinguin Books, Londen, 2008.
- Logtenberg, H. en M. Wiegman, *Job Cohen – Burgemeester van Nederland*, Nieuw Amsterdam Uitgevers, Amsterdam, 2010.
- Machiavelli, N., *De heerser*, Atheneum-Polak & Van Gennep, Amsterdam, 1976.
- Mertens, F. en P. Spaninks, *De inspecteur-generaal – Leidinggeven aan toezicht*, Inspectieraad, Den Haag, 2013.
- Mertens, F., *Inspecteren – Toezicht door inspecties*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2011.

- Mertens, F.J.H., *Meer van hetzelfde? – Over de beweging van het onderwijs*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Mertens, F.J.H., *Vriendelijk converseren en krachtig optreden: over vakmanschap in beleidsadvisering*, EUR, oratie 26 september 1996.
- Minderman, G.D. (red.), *Governance in het onderwijs: een nieuwe balans?*, Sdu, Den Haag, 2007.
- Minister Schippers, *Aanbieding rapport commissie-Borstlap, evaluatie NZa-Wmg en nadere beoordeling bestuurskosten NZa*, Den Haag, 2 sept. 2014.
- Mulvey, P.W. & A. Padilla, The Environment of Destructive Leadership, in: Schyns, B. & T. Hansbrough (eds.), *When Leadership Goes Wrong – Destructive Leadership, Mistakes and Ethical Failures*, Information Age Publ., Charlotte NC, 2010, pp. 49-72.
- Nieuwenkamp, R., *Schaduwpolitici, bontragen en blokkendozen – Een onderzoek naar de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen in Nederland*, CAOP, Den Haag, 2013.
- Onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) (Commissie – Scheltema), *Rapport*, april 2012.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Aardbevingsrisico's in Groningen*, Den Haag, 2015.
- Overmeeren, A. van, *Visitatie van woningcorporaties*, OTB TU Delft, Delft, 2007.
- Owen, D., *In Sickness and in Power*, Methuen Publ., Londen, 2008.
- Padilla, A., R. Hogan & R.B. Kaiser, The Toxic Triangle: Destructive Leaders, Susceptible Followers and Conducive Environments, in: *The Leadership Quarterly*, vol. 18, 2007, pp. 176-194.
- Parlementaire enquêtecommissie woningcorporaties (commissie-Van Vliet), *Ver van huis*, Den Haag, 30 oktober 2014.
- Pop, J.J.H., *Lingewaard- Verstoorde verhoudingen*, Haarlem, maart 2013.
- Resoort, A., *De positie van burgemeesters bij calamiteiten*, Wolf Publ., Nijmegen, 2015.
- Ridder, J. de, *Een goede raad voor toezicht*, Groningen, 2004 (oratie).
- Ritzen, J., *De minister – Een handboek*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 1998.
- Rosenthal, U e.a., *Ambtelijke vertellingen*, Lemma, Utrecht, 2000.
- Russo, J.E. & P.J.H. Schoemaker, *Beslis(t) beter! – Kwaliteit van besluitvorming*, Scriptum, Schiedam, 1989.
- Schneider, M. & P. Teske, with M. Mintrom, *Public Entrepreneurs*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Schoemaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2011.
- Schön, D. & M. Rein, *Frame Reflection*, Basic Books, New York, 1994.
- Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken*, Wolf Legal Publ., Oisterwijk, 2014.
- Sijtzeema, A. en I. van der Waal, Koester de dwarse denkers, de Gotliebs, in: *NRC Handelsblad*, 3 jan. 2015.
- Smit, J., *De prooi – Blinde trots breekt ABN AMRO*, Prometheus, Amsterdam, 2008.
- Soetenhorst, B., *Het wonder van de Noord/Zuidlijn – Het drama van de Amsterdamse metro*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2011.

- Stevens, R., *Met open vizier – Auditing als stimulerende interventie*, Overveen, 2012 (diss.).
- Tange, P., *Ambtsbericht bestuurlijke situatie Landsmeer*, 28 dec. 2012.
- Tjeenk Willink, H.D., *Niet de beperking maar de ruimte – Beschouwingen over democratie en rechtsstaat*, Boom, Den Haag, 2012.
- Twist, M.J.W. van, e.a., *Vertraagde val – Rapportage Public Governance*, deelrapport, Den Haag, november 2012.
- Unger, M., *Machiavelli – Een biografie*, Ambo, Amsterdam, 2012.
- Veld, R. in 't, Nurten Albayrak buiten haar schuld in ongenade, in: *NRC Handelsblad*, 26 juni 2012.
- Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap*, Wereldbibliotheek, Amsterdam, 2002.
- Verbrugge, A. en J. van Baardewijk (red.), *Waarom is de universiteit op aarde?*, Boom, Amsterdam, 2014.
- Verkuyl, Ch., *De maakbare universiteit- voorbereidingen en opbouw van de Open Universiteit*, Heerlen, 1994.
- Versteden, C.J.N., *Invoering van het primus-secundussysteem in B&W Roermond*, Roermond, 16 april 2012 (notitie).
- Vries, J. de, en P. Bordewijk (red.), *Rijdende treinen en gepasseerde stations – Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Van Gennep, Amsterdam, 2009.
- Vuijsje, B., *Avonturen in besturen*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2006.
- Warbroek, B., *De val van een burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.
- Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems – Een orkaan in een vingerhoed*, Freelance-Prepress, mei 2006.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.
- Wier, M. van de, De Berlusconi's van b&w, in: *De Groene Amsterdammer*, 18 dec. 2013.
- Wirschell, A. (red.), *Canon van de Nederlandse ambtenaar*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008.
- Wollmann, H., Urban Leadership in German Local Politics: the Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, 2004, nr. 1, pp. 5-21.

De auteur

Prof.dr. A.F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid. Tevens emeritus-hoogleraar Bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder Bestuurskunde aan de Open Universiteit. Eerder o.a. lid van de Raad voor het openbaar bestuur.

E-mail: afa.korsten@planet.nl.



Arno Korsten op het Lauwersmeer